



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PROGRAMAS NACIONALES DE FORMACIÓN
CONTINUA DE LOS DOCENTES DE EDUCACIÓN
BÁSICA.**

**ANÁLISIS COMPARADO ENTRE MÉXICO Y ARGENTINA DE
2014 A 2017.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A:

ABRIL ALEJANDRA CECILIO CRUZ



**DIRECTOR DE TESIS:
DRA. MÓNICA DIANA VICHER GARCÍA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.

2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

A mi amado Evan, quien me ha enseñado a esforzarme día con día sin importar las adversidades, con quien he aprendido a valorar cada segundo de mi vida y quien es mi ejemplo de fortaleza y dedicación.

Agradecimientos

A Gema, Alejandro y Ángela, mis padres y abuelita, porque gracias a su apoyo y enseñanzas puedo terminar este ciclo.

A Vero, Rubi, Brenda, Lili y Diana, mis hermanas y tías, por acompañarme y ayudarme durante mis estudios.

A mi amado Ale, por ayudarme y alentarme, hasta el último día, a terminar este proyecto.

A Ale, Vero, Isis, Citla, Alfredo y Michel, por su amistad y compañía.

A la Dra. Diana Vicher, por cada enseñanza en el salón de clases, por las lecciones que también me brindó fuera del aula, por su apoyo incondicional y paciencia durante y después de la elaboración de este trabajo.

Índice

	Página
Introducción	1
Capítulo 1. Planteamiento del problema de formación docente continua	3
1.1. Marco teórico.....	3
1.1.1. El método comparado.....	4
1.1.2. Políticas públicas comparadas	8
1.1.3. ¿Por qué comparar las políticas de formación docente continua?.....	11
1.2. Formación docente continua	14
1.2.1. Planteamiento del problema	17
1.2.2. Delimitación	22
1.2.3. Objetivo	23
1.2.4. Hipótesis	24
Capítulo 2. La formación docente continua en México como política pública	25
2.1. Antecedentes.....	25
2.2. Programa para el Desarrollo Profesional Docente en la Educación Básica: Implementación de la política pública	33
2.2.1. Componentes.....	37
2.2.2. Marco normativo y de regulación.....	39
2.2.3. Instancias responsables del programa	44
2.2.4. Presupuesto	47
2.3. Resultados e impacto del programa	52
Capítulo 3. La formación docente continua en Argentina como política pública	59
3.1. Antecedentes.....	59
3.2. Programa “Nuestra Escuela”: Implementación de la política pública.....	68
3.2.1. Componentes.....	71
3.2.2. Marco normativo y de regulación.....	72
3.2.3. Instancias responsables del programa	75
3.2.4. Presupuesto	76
3.3. Resultados e impacto del programa	79
Capítulo 4. Análisis comparado de las políticas de formación docente continua en México y Argentina.....	86

4.1. Análisis del diseño e implementación de los programas.....	87
4.2. Análisis de los resultados e impacto de los programas.....	95
4.3. Propuestas.....	102
Conclusiones.....	104
Anexos	111
Fuentes de información	125

Introducción

El bajo rendimiento escolar de los estudiantes de nivel básico en México y Argentina demostrado en las pruebas internacionales de conocimiento, aunado a las altas demandas sociales de personal docente calificado, impulsó a los respectivos gobiernos federales a crear una oferta de programas de formación continua capaz de satisfacer las necesidades de calidad, suficiencia y equidad en este rubro. Dichas políticas han adquirido cada vez mayor importancia, prueba de ello es que el presupuesto asignado a los programas de formación continua docente, tanto en México como en Argentina, ha aumentado de manera considerable en los últimos años, por ello se vuelve indispensable revisar si los programas son pertinentes, relevantes y significativos y, si sus principales objetivos permiten resolver el problema público.

En este sentido, el presente estudio analiza mediante un estudio comparado los programas implementados en México y Argentina, de 2014 a 2017, para dar atención a las necesidades de formación docente continua en Educación Básica.

Heady Ferrel, profesor emérito de la Universidad de Nuevo México, Albuquerque, consideró que la elaboración de estudios de administración pública comparada tiene importantes implicaciones tanto científicas como prácticas: por un lado, el establecimiento de propuestas administrativas que trasciendan las fronteras nacionales permite generalizar principios y, por el otro, la diversidad de métodos administrativos pueden ser útiles para la adopción o adaptación en otros países.^{1/}

Por ello, dicha metodología fue seleccionada a fin de identificar las oportunidades de mejora en el diseño e implementación de los programas de México y Argentina, además de proponer ajustes que permitan desarrollar políticas públicas educativas adecuadas a la diversidad de contextos sociales y culturales de dichos países.

^{1/} Crf. Heady Ferrel, **Administración Pública. Una perspectiva comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 38.

Éste trabajo se divide en cuatro capítulos, en el primero se presentan los principios básicos del método comparado en el marco de las políticas públicas, se exponen las generalidades de la formación docente continua, se plantea y delimita el problema por estudiar, además de señalar los objetivos e hipótesis de este trabajo.

En el segundo capítulo, se describen los antecedentes y el contexto en que se originó la política pública mexicana: el Programa para el Desarrollo Profesional Docente tipo básico. Asimismo, se ahonda en su diseño e implementación, revisando los componentes, entidad ejecutora y presupuesto; también, se examinan los datos relacionados con los resultados, seguimiento y evaluación de ese programa.

En cuanto al tercer capítulo, se revisan los elementos anteriormente mencionados en el contexto del programa argentino, denominado “Nuestra Escuela”, de tal manera que se tengan los conocimientos necesarios de cada programa previo al desarrollo del análisis comparado, lo cual definirá los hilos conductores.

Por lo que se refiere al capítulo cuarto, se realiza el estudio comparado de los principales aspectos de los programas de formación docente continua: problema público, marco normativo, objetivos del programa, población beneficiaria, tipos de apoyo, entidad responsable, indicadores de resultados, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, información del presupuesto y resultados.

Asimismo, se identifican las fortalezas y oportunidades de mejora de cada aspecto y, se ofrece una serie de recomendaciones generales para cada programa.

Capítulo 1. Planteamiento del problema de formación docente continua

1.1. Marco teórico

La administración pública existe desde que los sistemas políticos funcionan y tratan de alcanzar los objetivos programáticos fijados por quienes toman las decisiones políticas. Su estudio, como especialidad, inició en el siglo XVIII en Alemania y continuó en Francia en el siglo XIX, tratando asuntos relacionados con el sistema europeo continental del derecho administrativo. Después de la Segunda Guerra Mundial, surgió un nuevo método de análisis de la administración pública debido a la necesidad de ampliarla como disciplina y al gran número de practicantes de la administración que se vieron expuestos a la experiencia administrativa durante la guerra y la posguerra: el método comparado.^{2/}

El estudio comparado de la administración pública presentó una serie de dificultades que afectaron la continuidad de su desarrollo; destacan la dificultad de establecer el límite de los sistemas administrativos, la falta de datos oportunos en la mayoría de los países y la ausencia de un consenso internacional de concepciones para definir la realidad social mundial.^{3/} Dicha problemática afectó directamente el financiamiento de los estudios y puso en duda la utilidad del método.

A pesar de ello, hemos entrado a una nueva era en los estudios administrativos en la que se da especial importancia al análisis comparativo. Quienes han intentado elaborar una ciencia de la administración reconocen que ésta depende, entre otras cosas, del éxito en el establecimiento de propuestas sobre la conducta administrativa que trascienda las fronteras nacionales.^{4/}

En este contexto, el empleo del método comparado adquiere gran relevancia para el progreso de la ciencia, ya que se trata de un “procedimiento de comparación

^{2/} Crf. Heady Ferrel, **Administración Pública...**, pp. 33, 37 y 49.

^{3/} Crf. Fried Robert, “La administración pública comparada: La búsqueda de teorías”. En N. Lynn, y A. Wildavsky, **Administración Pública, el estado actual de la disciplina**, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 421, 422 y 423.

^{4/} Crf. Heady Ferrel, **Administración Pública...**, p. 37 y 38.

sistemática de casos de análisis que en su mayoría se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de hipótesis”.^{5/}

1.1.1. El método comparado

La comparación es un método de control de nuestras generalizaciones, llega hasta donde otros instrumentos de control no llegan; es pues, el método en el cual estamos obligados a refugiarnos las más de las veces: cuando el experimento es imposible, y cuando faltan datos pertinentes y suficientes para un tratamiento estadístico, no tenemos opción, debemos comprobar comparando.^{6/}

Si bien los estudios comparados ya han producido una serie de tipologías orientadas a comprender los cambios administrativos recientes, sería ilusorio esperar que la literatura del método comparado algún día alcance un estado en el que todos los fenómenos sean explicados y que los modelos desarrollados sean capaces de predecir de manera puntual los procesos reformistas.^{7/}

Sin embargo, si dejamos de considerar a la comparación “como un campo de estudio y recordamos que es tan sólo uno entre muchos otros métodos de investigación, entonces resultará más sencillo comprender las ventajas y desventajas que el análisis comparado trae consigo”^{8/}, tanto en cuestiones científicas como en la práctica.

En particular, respecto de los fines prácticos, los estudios comparados sistémicos permiten evaluar los efectos de los diferentes entornos sobre la estructura

^{5/} Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos*, dos tomos, Ciudad de México: Porrúa, 2006, Método Comparativo, consultado por última vez el 1/9/17, disponible en: [http://www.nohlen.uni-hd.de/es/doc/diccionario_metodo-comparativo.pdf].

^{6/} Crf. Sartori Giovanni, **La política: lógica y método en las ciencias sociales**, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 261-262.

^{7/} Crf. Dussauge Laguna Mauricio, *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitación y posibilidades*, “Gestión y Política Pública”, volumen XVIII, número 2, II semestre de 2009, p. 451, 476

^{8/} *Ibíd.*, p. 476.

organizativa y el comportamiento burocrático^{9/} y permite que “diversos métodos administrativos elaborados en otros países también puedan ser útiles para la adopción o adaptación en el país de uno”^{10/}. Lo anterior se debe a que “el análisis comparativo de estructuras administrativas no sólo ayuda a explicar cómo funciona realmente la administración pública, también puede ser la base de un mayor conocimiento sobre qué practicas funcionan mejor, cómo y bajo qué condiciones”.^{11/}

No obstante, ese tipo de análisis y práctica debe tener en cuenta que es necesaria una descripción completa y un entendimiento analítico de lo que existe, antes de que puedan hacerse juicios acerca de lo que hay que hacer o se puede hacer. Por ello, primero debe identificarse el tipo de prácticas que prevalecen para comprender el cambio que se necesita y se puede hacer para mejorar.^{12/}

Las prescripciones que son válidas en un contexto pueden ser perjudiciales en otro; por lo tanto, la primera pregunta que debemos hacer cuando nos enfrentamos a una de estas máximas no es “¿es verdad?”, sino más bien “¿se aplica a este caso?”.^{13/}

En relación con las ventajas científicas, “el procedimiento de la comparación sistemática de casos de análisis, en su mayoría se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de hipótesis”.^{14/} En este sentido, el

^{9/} Crf. Parrado Salvador, Colino César y Olmeda José, **Gobiernos y administraciones públicas en perspectiva comparada**, Editorial tirant lo Blanch, México, 2013, p. 23.

^{10/} Heady Ferrel, **Administración Pública...**, p. 38.

^{11/} Parrado, Colino y Olmeda, Op. Cit., p. 28.

^{12/} Crf. Vicher Diana, “Un modelo para el análisis comparativo: Fred Riggs”, *Blog Administración Pública Comparada (sitio web)*, posteo el 12 de agosto de 2009, consultado el 10 de agosto de 2016, [<http://administracionpublicacomparada.blogspot.mx/2009/08/un-modelo-para-el-analisis-comparativo.html>]

^{13/} Crf. Fred Riggs, The prismatic model: conceptualizing transitional societies, en Eric E. Otenyo & Nancy S. Lind (Eds.), **Comparative Public Administration: the essential readings**, *Research in public policy analysis and management*, Volume 15, Elsevier, USA, 2006, p.24.

^{14/} Dieter Nohlen, Op. Cit...

método comparado realiza el “puente” entre los conceptos y la realidad concreta, ya que se trata de un procedimiento de confrontación empírica de conceptos.^{15/}

Con ese método, se buscan explicaciones causales a los fenómenos político-sociales, partiendo de hipótesis que señalan las variables relevantes para estudiar el fenómeno en cuestión a fin de intentar explicar las diferencias y similitudes.^{16/} “Incluso las descripciones simples trabajan con una conceptualización comparativa”.^{17/}

En otras palabras, y atendiendo a las premisas anteriormente señaladas, el estudio comparado es un método mediante el cual se establecen conceptos y generalidades propios de una disciplina, en el contexto del aumento de prácticas gubernamentales de generación y publicación de información y de sociedades que demandan transparencia. Al mismo tiempo, el análisis de políticas públicas comparadas permite diseñar e implementar mejores programas, basados en prácticas exitosas y adecuaciones pertinentes, además de evaluar y mejorar los existentes.

“Desde un punto de vista de análisis comparado, tiene sentido comparar grupos de países similares para tratar de explicar sus diferencias bajo un diseño de investigación que controla el mayor número de variables relevantes”.^{18/}

Cuando afirmamos que ciertas cosas o características se pueden comparar, lo que damos por sobrentendido es que pertenecen a una misma “clase”; caso contrario cuando sostenemos que dos o más cosas no son comparables o que no pertenecen al mismo género. La posibilidad de comparación se basa entonces en

^{15/} Crf. Bulcourn Pablo y Cardozo Nelson, **¿Por qué comparar políticas públicas?**, Documento de Trabajo #3, octubre de 2008., pp. 8-10, consultado por última vez el 1/9/17, disponible en: [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf]

^{16/} Crf. *Ibíd.*, p. 11.

^{17/} Crf. Dieter Nohlen, *Op. Cit.*

^{18/} Dussauge Laguna Mauricio, *Op. Cit.*, 2009, p. 461.

la homogeneidad. Por el contrario, la imposibilidad de comparación está dada por la heterogeneidad.^{19/}

Uno de los principales problemas de la construcción de modelos al estudiar, en la administración pública comparada, es seleccionar un modelo lo suficientemente amplio para abarcar todos los fenómenos sin llegar a ser, a causa de su tamaño, demasiado general e incapaz de manipular y comprender la administración. El consejo a los científicos sociales que trabajan en el campo de la administración comparada, es “tomar trozos” más pequeños de la realidad e investigarlos en forma intensiva.^{20/}

En este contexto, en la década de los sesenta surgió un tipo de análisis comparado que se relacionó directamente con las políticas públicas, con el objetivo de explicar las diferencias existentes entre políticas similares implementadas durante el desarrollo del Estado de Bienestar en diferentes países: las políticas públicas comparadas.^{21/}

El análisis de políticas públicas aumentó su importancia durante los años setenta; por un lado, se intentó analizar el proceso de formulación de políticas de forma descriptiva y, por otro, analizar los productos y efectos de la política de una manera más prescriptiva y encaminada a mejorar tanto el proceso como el contenido de las políticas públicas. Sin embargo, los estudios no habían sido comparativos entre países, por lo que, en la Conferencia Nacional de la Sociedad Americana de Administración Pública, llevada a cabo en 1976, se exhortó al análisis comparativo de políticas como campo adicional para trabajos pioneros que pudieran servir tanto a fines científicos como prácticos.^{22/}

^{19/} Crf. Sartori, Op. Cit., p. 268.

^{20/} Crf. Heady Ferrel, **Administración Pública...**, p. 54.

^{21/} Crf. Grau Mireia, **El análisis de las políticas públicas**, consultado por última vez el 1/9/17, disponible en: [<https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.1.politicaspUBLICAS.pdf>]

^{22/} Crf. Heady Ferrel, “Comparison in the study of public administration”, en Eric E. Otenyo & Nancy S. Lind (Eds.), **Comparative Public Administration: the essential readings, Research in public policy analysis and management**, Volume 15, Elsevier, USA, 2006, p. 97.

Hasta el momento, la política pública comparada es lo que ha obtenido resultados más satisfactorios en la aplicación, sobre una base comparativa.^{23/}

Además, “es posible que el mundo se esté volviendo más investigable; a medida que las burocracias se vuelven menos defensivas o más sujetas a la transparencia, las organizaciones internacionales refinan sus métodos de registro y obtienen tasas de respuesta más confiables y completas”^{24/}, por lo cual la falta de datos oportunos pronto dejará de ser una barrera para el desarrollo del método comparado.

1.1.2. Políticas públicas comparadas

Por políticas públicas podemos entender la intervención del gobierno en los problemas fundamentales del hombre en sociedad.^{25/} Su implementación abarca aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos, una vez que se han establecido los objetivos y metas, que la legislación ha sido promulgada y que los fondos han sido asignados.^{26/}

Es decir, las políticas públicas son “un método de gobernar en tanto ponen énfasis en la capacidad que las instituciones tienen para llevar a cabo sus actividades [...] en función de los recursos, el consenso social y el marco jurídico”.^{27/}

Sin embargo, los encargados de la hechura de las políticas de gobierno no confeccionan opciones novedosas cada vez, muchas son en realidad programas

^{23/} Crf. Heady Ferrel, **Administración Pública...**, p. 94.

^{24/} Fried Robert, Op. Cit., p. 440.

^{25/} Crf. Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Aguilar Villanueva Luis, **El estudio de las políticas públicas**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 83, 89, 92 y 102.

^{26/} Crf. Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Aguilar Villanueva Luis, **La implementación de las políticas**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 99, 100.

^{27/} García Guzmán Maximiliano, *La orientación multidisciplinaria de la Administración Pública*, “Revista Venezolana de Gestión Pública”, Año 2, N° 2, Universidad de los Andes, Mérida-Venezuela, Enero-Diciembre 2011, p. 61.

anteriormente formulados y se espera que esas opciones conduzcan a resolver los diferentes aspectos de los problemas existentes.^{28/}

No obstante, la relevancia económica, política y social que pueda llegar a tener una política pública, en muchas ocasiones los programas gubernamentales “reutilizados” se implementan sin analizar su viabilidad o realizar adaptaciones de acuerdo al contexto. Es en esta área donde el estudio comparado de políticas puede producir beneficios prácticos.

Lo anterior, en el entendido de que la evaluación de una política pública es un análisis sistemático que permite obtener información sobre los efectos que tiene, ya que se revisa si el programa está entregando los beneficios esperados.^{29/}

Para comenzar, es necesario precisar qué es el análisis comparado de políticas públicas, el cual se define como la comparación como método de análisis que busca variables que expliquen las diferencias y similitudes entre políticas y, al mismo tiempo, permita comprobar la capacidad explicativa de tales variables para buscar explicaciones a fenómenos político-sociales. Se parte de hipótesis previas que señalan qué tipo de variables van a estudiarse y comprobarse para intentar explicar las diferencias y las similitudes, para lo cual se utilizan técnicas cuantitativas (estadística) y/o cualitativas (análisis sobre el terreno a partir de estudios de caso).^{30/} En otras palabras, la política pública comparada es el estudio transnacional de cómo, por qué y con qué efecto se desarrollan las políticas gubernamentales.^{31/}

Hay varias dimensiones para abordar el estudio de las políticas comparadas, las cuales se relacionan con el proceso o ciclo de las políticas públicas; desde un enfoque sistémico, se analizan los procesos de gestión utilizando la comparación

^{28/} Crf. Peter May, “Claves para diseñar opciones de políticas”, en Aguilar Villanueva Luis (Ed.), **Problemas públicos y agenda de gobierno**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993. P. 235, 237.

^{29/} Crf. Sosa José, “Capítulo 4. Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica”, en Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix (Coord.), **La evaluación de políticas públicas en México**, Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de la Frontera Norte, México, 2001, p. 102.

^{30/} Grau Mireia, Op. Cit.

^{31/} Heady Ferrel, **Comparison in...**, p.107.

como método de control de resultados y se fortalece la capacidad analítica para evaluar experiencias de políticas en varios niveles geográficos y diferentes periodos, incorporando elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender los rasgos y evolución que las políticas públicas presentan en distintos contextos.^{32/}

El primer paso es determinar la propiedad a estudiar, es decir, el “qué” de la pregunta de investigación; el segundo tipo de pregunta se focaliza en “saber cómo en función de cuáles estrategias van a posicionarse los actores administrativos implicados en la elaboración e implementación de la política pública”, y el tercer tipo de cuestión, indaga acerca de los impactos de las políticas públicas en la sociedad, preguntándose “en qué medida la implementación de una determinada política pública ha modificado el tejido social que buscaba afectar”.^{33/}

Sin embargo, a fin de tener la mayor claridad posible, también es necesario atender cuestionamientos referentes al “dónde”, “por qué” y “para qué” de cada política pública.

El control comparado suele hacerse en términos sincrónicos, es decir, se analizan fenómenos que ocurren en un mismo tiempo. Lo mismo ocurre en política comparada, confrontamos casi siempre unidades geopolíticas, o procesos e instituciones, en un tiempo igual.^{34/}

“Se puede recurrir a una comparación sincrónica de varios casos, a partir de ver cómo diferentes Estados atienden una cuestión: podemos distinguir dimensiones de análisis que van desde el proceso de formulación de las políticas públicas, que tiene que ver con el proceso de toma de decisiones y las configuraciones de actores involucrados y recursos movilizados por éstos, y va desde el surgimiento de la cuestión socialmente problematizada hasta la cristalización”.^{35/}

^{32/} Crf. Bulcourf y Cardozo, Op. Cit., p. 11.

^{33/} Crf. *Ibíd.*, pp. 13, 14.

^{34/} Sartori, Op. Cit., p. 263.

^{35/} Bulcourf y Cardozo, Op. Cit., p. 22.

En este sentido, “asumir una estrategia comparada constituye una de las instancias fundamentales y necesarias para avanzar en la construcción del conocimiento y en el accionar político para la implementación de políticas públicas más consensuadas, efectivas y eficientes” ^{36/}, ya que el conocimiento de los casos internacionales permiten, tanto a investigadores como a funcionarios en busca de recomendaciones, identificar cuáles son aquellas que constituyen las mejores prácticas administrativas y así guiar el diseño administrativo.^{37/}

1.1.3. ¿Por qué comparar las políticas de formación docente continua?

En el documento denominado “Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en base al Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo”, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) reconoció la riqueza de información presente en los sistemas educativos y señaló que los procesos de evaluación a estudiantes producen evidencia sobre los logros de aprendizaje y los factores que los explican, por lo que se han convertido en una fuente constante de debate educativo en relación al uso y a las consecuencias que tienen los resultados en los estudiantes, los docentes, las escuelas y, en general, los sistemas educativos.^{38/}

Asimismo, la UNESCO observó que desde mediados de los noventa, la disponibilidad de mayor información sobre los resultados de aprendizaje permitió expandir el concepto de equidad e ir más allá del acceso. Además, indicó que en América Latina, pese a la desigualdad de los sistemas educativos de la región, la información sobre resultados de aprendizaje de los alumnos puede ayudar a comprender más profundamente los fenómenos educativos y ofrecer soluciones

^{36/} Ibíd., p. 44.

^{37/} Parrado, Colino y Olmeda, Op. Cit., p. 23.

^{38/} Crf. Treviño, Villalobos y Baeza, **Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en base al Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo**, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Francia, 2016, p.88.

más adecuadas, siempre que la información se transforme en conocimiento y se utilice en la toma de decisiones de política educativa.^{39/}

Sin embargo, “la toma de decisiones basada en evidencia empírica no es todavía una práctica generalizada en la región. Este fenómeno parece producirse más por la falta de una cultura del uso de esta evidencia y la falta de capacidades técnicas, puesto que existen datos en todos los países que podrían utilizarse con estos propósitos”.^{40/} En este sentido, es necesario revalorar los usos del método comparado y que los gobiernos comprendan los beneficios.

“Las perspectivas de aplicación de la política comparada son muy prometedoras: este enfoque que aumenta el grado de validez de los conocimientos y proporciona nuevas hipótesis. Asimismo, estimula la capacidad de aprender de los demás y aminora los peligros de implementar a ciegas”.^{41/}

En el estudio comparado, los países no se escogen por gusto, la selección puede efectuarse siguiendo diferentes aspectos: según el objeto, contexto, tiempo o espacio. Además, se debe considerar el número de casos y la proporción entre las variables examinadas. Puesto que hay pluralidad en los objetos científicos que se persiguen con el método comparado, los criterios mencionados deben y pueden ser manejados sin rigidez.^{42/}

Con base en la información anterior, se ha realizado una selección de políticas públicas a estudiar, cuyo ámbito de objeto es la formación docente continua. Las variables se desarrollan en un contexto similar, siendo en ambos casos programas de nueva creación que tienen como objetivo mejorar la calidad del sistema educativo enfocándose en el factor docente. En este contexto, la temporalidad de la comparación es sincrónica, ya que el diseño de los programas se desarrolló en

^{39/} Crf. Treviño, Villalobos y Baeza, Op. Cit., p. 88.

^{40/} Elacqua, G., & Alves, F. **Monitoring and Evaluation in Education in Latin America**. UNESCO-OREALC, 2014, citados por Treviño, Villalobos y Baeza, Recomendaciones de políticas educativas en América Latina, 2016, p. 92.

^{41/} Bulcourf y Cardozo, Op. Cit., p. 12

^{42/} Crf. Dieter Nohlen, Op. Cit., 2006

el 2013 y su implementación comenzó en 2014 y, el espacio de comparación es nacional, se analizarán las políticas públicas de Argentina y México.

La fuerza de un análisis radica en esclarecer las diferencias que corren entre las varias respuestas diversas a los problemas. En otras palabras, un análisis útil es aquel que construye y compara dos o más políticas, que son aceptables en términos del criterio relevante para el problema en cuestión.^{43/} Para ello, se comparará el diseño de las políticas creadas en ambos países para dar solución al problema público en cuestión.

Asimismo, a fin de identificar cuáles son las acciones viables para resolver un problema público, se deben localizar y conceptualizar los factores que pueden ser manipulados, estos factores son las variables de una política.^{44/} En este sentido, también se identificarán y compararán las variables presentes en el diseño de las políticas.^{45/}

En ambos países, el diseño de las políticas y las variables presentes en ellas se estudiarán con el análisis del marco normativo y de regulación, así como de los documentos técnicos y de gestión.

De igual manera, se compararán los resultados oficiales de las políticas públicas a fin de analizar si se dio solución al problema público para el cual fueron creados; para ello, se contrastará la eficacia de las políticas públicas, midiéndolas por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; la eficiencia, midiéndolas por la fidelidad de la operación al diseño del programa y con indicadores de gestión; y la economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados.^{46/}

Como se puede observar, estos pasos permitirán atender a las tres preguntas de análisis previamente señaladas, determinando el “qué”, el “cómo”, y “en qué

^{43/} May, Op. Cit., p. 244.

^{44/} *Ibíd.*, p. 247

^{45/} *Ibíd.*, p. 249

^{46/} Bulcourf y Cardozo, Op. Cit., p. 15.

medida la implementación de una determinada política pública ha modificado el tejido social que buscaba afectar”.

1.2. Formación docente continua

La calidad educativa ha sido uno de los temas que se han incluido en las agendas gubernamentales de varios países, ello gracias a que se han alcanzado altos índices de cobertura en la educación obligatoria, permitiendo atender otros aspectos del sistema educativo.

Durante los últimos años se han desarrollado diversos estudios que han pretendido identificar los elementos que conducen a una educación de calidad; entre ellos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó en 1990 el informe “Schools and Quality. An International Report”, en el que estudió elementos, a los que denomina áreas clave de la calidad que deben formar parte de cualquier estrategia de mejora de la calidad educativa, los cuales son: el currículo, el papel de los profesores, la organización de la escuela, la medida de los resultados y la dimensión de los recursos.^{47/}

Respecto del papel de los profesores, la OCDE señala, en dicho informe, que es necesario disponer de profesionales que reúnan ciertas cualidades y estén lo suficientemente motivados para mantener su tarea con competencia y dedicación; además, identifica seis elementos destacados de un profesional cualificado: competencia inicial académica y didáctica; mantenimiento de la competencia profesional; retribución económica satisfactoria; consideración social, satisfacción por la tarea y evaluación docente.^{48/}

En relación con el mantenimiento de la competencia profesional, la OCDE indica que debe brindarse una formación permanente, complementaria a la inicial, que se

^{47/} Crf. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Schools and Quality. An International Report”, 1990, citado por Chavarría Navarro X. y Borrell Closa E., **Calidad en la Educación**, Edit. Edebé, España, 2002, pp. 65, 66.

^{48/} Crf. *Ibíd.*, p. 69.

realice de forma continua y a partir de las necesidades del centro y del servicio educativo.^{49/}

La formación docente representa una herramienta fundamental para generar capacidades de enseñanza en los sistemas educativos, la cual se divide en dos importantes etapas: 1) la formación inicial, que define los requisitos mínimos de estudios que deben cumplir quienes buscan desempeñarse como docentes en el sistema escolar; y 2) la formación en servicio (o continua), que corresponde a las instancias de formación especializada que instruye a los profesores que ya se encuentran trabajando en el sistema educativo.^{50/}

La formación de los maestros no sólo es un asunto central para mejorar la educación, también constituye el mecanismo fundamental para re oxigenar el sistema educativo ya que los nuevos maestros son la vía por la que el sistema renueva sus prácticas, se abre al conocimiento y revitaliza.^{51/}

Estadísticamente, la correlación entre las variables profesor y rendimiento es baja.^{52/} Las investigaciones muestran que los atributos observables de los docentes no suelen estar relacionados con los logros de aprendizaje; esta situación es más extendida al analizar la formación inicial, la cual es casi una constante que no correlaciona con los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, la formación continua es un indicador interesante del apoyo que reciben los docentes en servicio para mejorar sus conocimientos y prácticas docentes, dado que como profesionales requieren de la especialización continua para atender las necesidades de los estudiantes conforme a los últimos avances en el saber.^{53/}

^{49/} Crf. Ibíd. 69, 70.

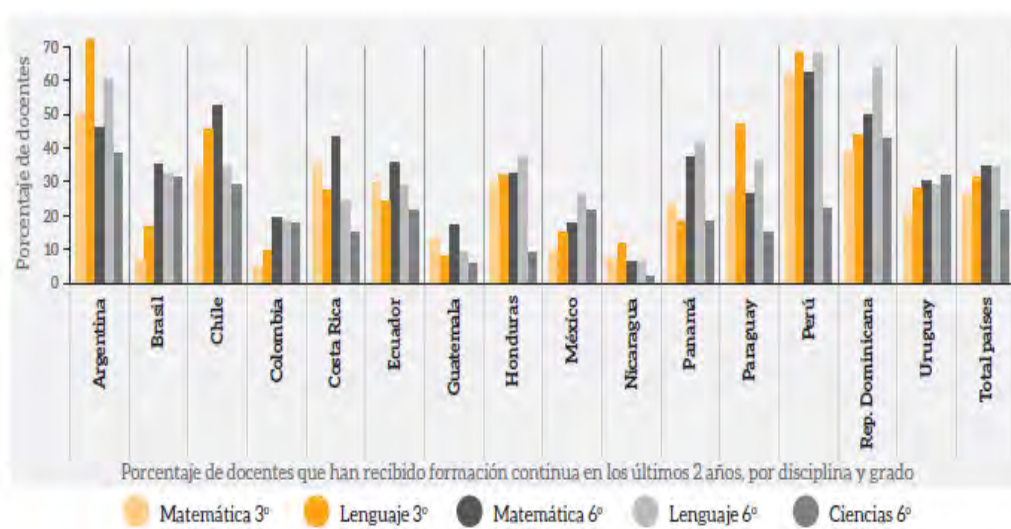
^{50/} Crf. Treviño, Villalobos y Baeza, Op. Cit., p. 102.

^{51/} Crf. Latapí Sarre Pablo, **¿Cómo aprenden los maestros?**, Cuadernos de discusión 6, Secretaría de Educación Pública, México, 2003, p. 7.

^{52/} Chavarría y Borrell, Op. Cit., p. 87.

^{53/} Crf. Treviño, Villalobos y Baeza, Op. Cit., p. 102.

Según los datos proporcionados por el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)^{54/}, elaborado por la UNESCO, la formación continua del profesorado es relativamente escasa en América Latina y el Caribe. Las cifras generales muestran que 30% o menos de los docentes de tercero y sexto grados de educación básica, han participado en cursos de perfeccionamiento en los últimos dos años. Argentina es uno de los países donde un mayor porcentaje de docentes reporta haber participado en actividades de formación continua en ese periodo, mientras que en México los datos contrastan significativamente^{55/}, como se muestra a continuación:



Fuente: Treviño Ernesto, Villalobos Cristóbal y Baeza Andrea, Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en base al TERCE, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2016, p. 105.

^{54/} La UNESCO define, en su página oficial, al TERCE como un estudio de logro de aprendizaje a gran escala que fue aplicado en 2013 y en el cual participó un total de 15 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Este estudio evaluó el desempeño de estudiantes de tercer y sexto grado de escuela primaria en las áreas de Matemáticas, Lectura y Escritura (Lenguaje), sumando además la de Ciencias Naturales para los de sexto grado. Su objetivo principal es dar cuenta de la calidad de la educación en la región y guiar la toma de decisiones en políticas públicas educativas. Para cumplir con este objetivo, el estudio no sólo aplicó pruebas para medir logros de aprendizaje, sino también cuestionarios de contexto, para entender las circunstancias bajo las cuales el aprendizaje ocurre.

^{55/} Cfr. Treviño, Villalobos y Baeza, Op. Cit., p. 104.

Asimismo, la UNESCO, en conjunto con la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), emiten recomendaciones derivadas del TERCE, entre las que destacan mejorar la calidad de los programas de formación docente de la región, y establecer sistemas de regulación, revisión y evaluación para los programas de formación y los docentes que egresan de éstos.^{56/}

También, en dichas recomendaciones se señala que es menester que las políticas de fortalecimiento sigan criterios que aseguren su calidad, como “asegurar que los profesores tengan derecho a una formación continua relevante y pertinente, enfocada en el desarrollo integral y en los aprendizajes de los estudiantes. Esto implica, por cierto, recursos suficientes para garantizar este derecho a todos los docentes de las escuelas financiadas con recursos públicos”.^{57/}

Sin embargo, el estudio de las políticas públicas “Programa para el Desarrollo Profesional Docente”, en México y “Nuestra Escuela”, en Argentina, ambas de implementación posterior a la aplicación del TERCE, permitirá observar si se atendieron las recomendaciones de la UNESCO referentes ese tipo de políticas públicas.

1.2.1. Planteamiento del problema

En 2012, ocho países de América Latina (México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay) participaron en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés), una prueba que evaluó lo que los jóvenes de 15 años saben y pueden hacer en matemática, lectura y ciencia.

Los datos de PISA 2012 muestran que de 65 países evaluados, los ocho países latinoamericanos participantes se ubicaron en el tercio más bajo del ranking de todas las materias. Por ejemplo, en el ranking de lectura, México se encuentra en el lugar número 52 y Argentina en el 61. Además, las encuestas a los directores

^{56/} Crf. Treviño, Villalobos y Baeza, Op. Cit., pp. 106, 107.

^{57/} Crf. Ibíd., p. 107.

durante la evaluación indicaron que en México el 88% de los docentes tienen un título universitario, mientras que en Argentina apenas el 18% está titulado; sin embargo, la tasa de docentes certificados en Argentina es de 88% y en México de 28%.^{58/}

Asimismo, estudios de la UNESCO señalan que la situación de los docentes en América Latina y el Caribe está marcada principalmente por debilidades en la formación y en sus condiciones de trabajo, más que por un déficit en la disponibilidad de profesores, como ocurre en otros continentes. Los desafíos de calidad que enfrentan los sistemas educativos de la región hacen necesario poner el foco en políticas docentes que permitan avanzar hacia la disponibilidad de educadores altamente competentes y motivados para todos los alumnos, en un proceso de creciente profesionalización.^{59/}

En relación con dicho problema, en 2013 el gobierno de México indicó que para alcanzar una educación de calidad es necesario transitar hacia un sistema de profesionalización del servicio docente que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación, actualización y evaluación mediante el fortalecimiento y la consolidación de los procesos de formación inicial, de selección, evaluación y de promoción de los maestros.^{60/}

Asimismo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) identificó como problema central subyacente a los procesos de formación continua y desarrollo profesional docente en educación básica, la falta de óptimas condiciones normativas, de regulaciones pedagógicas, técnicas y de gestión, necesarias para estimular la activa participación del personal educativo en iniciativas de impulso a la formación, capacitación, actualización, superación y desarrollo profesional. También, la

^{58/} Banco Interamericano de Desarrollo, **Resultados PISA 2012 en América Latina**, disponible en; [<http://www.iadb.org/es/temas/educacion/resultados-pisa-2012-en-america-latina,9080.html>], consultado en junio de 2016.

^{59/} Crf. Beca Carlos Eugenio y Cerri Marianela, **Políticas docentes como desafío de Educación para Todos más allá del 2015**, *Apuntes Educación y Desarrollo Post-2015 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, no. 1, 2014, pp. 3, 4.

^{60/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014**, México, 2013, numeral 1.1.3. México con educación de calidad.

Secretaría señaló que esta situación se refleja en los resultados educativos de los últimos años.^{61/}

Por esta razón, en 2013 la SEP creó el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) con el objetivo de garantizar una oferta suficiente y diversificada de programas formativos que atiendan las necesidades que derivan de la evaluación interna de las escuelas públicas de educación básica para fortalecer el logro educativo del alumnado, orientada al desarrollo profesional del personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnica que se encuentren en servicio activo en la educación de carácter público.^{62/}

En Argentina, la planeación de una política de desarrollo docente comienza con la elaboración de un diagnóstico nacional del sistema formador en 2007 ^{63/}, en el cual se indican como principales problemas el alto grado de fragmentación y atomización de los Institutos Superiores de Formación Docente; la calidad desigual, la secundarización de la formación y desarticulación y una carrera docente en baja estima, con serios y recurrentes problemas institucionales y escaso compromiso del Estado.^{64/}

Sin embargo, el gobierno argentino creó hasta 2013^{65/} el Programa Nacional de Formación Permanente 2013-2016: Nuestra Escuela, el cual “enlaza la jerarquización de la Formación Docente y la calidad de los aprendizajes, articulando procesos de formación con mecanismos de evaluación y

^{61/} Crf. Secretaría de Educación Pública, **Diagnóstico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente**, agosto de 2014.

^{62/} Crf. Secretaría de Educación Pública, **Acuerdo número 712 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2014**, México, 2013, Objetivo Educación Básica

^{63/} Consejo Federal de Educación, **Resolución CFE Nro.30/07. Anexo I “Hacia una Institucionalidad del Sistema de Formación Docente en Argentina”**, Argentina, 2007.

^{64/} Crf. Piovani María Verónica, **Las políticas de formación docente, Avances y desafíos pendientes**, Seminario Internacional del IPE-UNESCO Buenos Aires, Argentina, 2012.

^{65/} El programa se aprobó a mediados de 2013; sin embargo, el aumento del presupuesto para dicha actividad se vio reflejado hasta la planeación de 2014.

fortalecimiento de la unidad escuela, como ámbito privilegiado de desempeño laboral y a la vez espacio de participación, intercambio y pertenencia”.^{66/}

Con la implementación del programa Nuestra Escuela, el gobierno federal busca el “reconocimiento de los docentes y de las instituciones educativas como sujetos y ámbitos en donde se construye saber pedagógico para producir procesos de mejoramiento de la enseñanza y de los aprendizajes”.^{67/}

En este sentido, en 2014 la UNESCO publicó el Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo, en el cual indicó que los buenos docentes reducen las diferencias entre una educación de mala calidad y una de buena calidad al optimizar los beneficios del aprendizaje en el aula, por lo que es clave impartirles una formación apropiada para acabar con la crisis de aprendizaje a nivel mundial.^{68/}

Los gobiernos de México y Argentina han diseñado e implementado políticas de formación docente con el objetivo de mejorar la calidad educativa.

Sin embargo, en México los resultados del Concurso de Oposición para la Promoción en Educación Básica 2015 ^{69/} indican que de los 41 069 participantes, poco más de la mitad obtuvo un resultado idóneo. ^{70/} De igual manera, la Auditoría Superior de la Federación señaló en la auditoría del desempeño al Programa para el Desarrollo Profesional Docente de Educación Básica 2014 que la política pública tiene deficiencias en su diseño y no dispone de información ni de

^{66/} Consejo Federal de Educación, **Anexo Resolución CFE N° 201/13, Programa Nacional de Formación Permanente**, Argentina, 2013, p. 2.

^{67/} *Ibíd.*

^{68/} Crf. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, **Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos. Informe de seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo**, Ediciones UNESCO, Francia, 2014, pp. 206 y 207.

^{69/} Si bien los resultados que se presentan aluden a quienes participaron en los procesos de evaluación correspondientes (aspirantes a la docencia o a funciones de dirección, supervisión o asesoría técnico pedagógica), y no es válido generalizarlos al conjunto del magisterio mexicano, sí ofrecen elementos valiosos para conocer las fortalezas y áreas de oportunidad respecto de su formación. De los instrumentos aplicados en la evaluación, el que representó mayor dificultad fue el examen de conocimientos y habilidades para la práctica docente.

^{70/} Crf. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, **La educación obligatoria en México. Informe 2016**, México, 2016, pp. 93, 109 y 110.

indicadores para evaluar en qué medida las acciones del programa contribuyeron al fortalecimiento del desarrollo profesional docente, concluyendo que la dependencia encargada no cumplió con el objetivo principal del programa de garantizar una oferta de programas formativos pertinentes y de calidad.^{71/}

En el caso de Argentina, el Programa Nuestra Escuela prevé la evaluación institucional participativa, lo cual significa que las instituciones educativas llevan a cabo un mecanismo de interrogación, reflexión y acción con el propósito de promover transformaciones en el sistema, las instituciones y los sujetos. Mediante dicha prueba, cada escuela se evalúa y los docentes son capaces de modificar los supuestos, concepciones y valoraciones de los procesos de trabajo y la formación en particular.^{72/} Sin embargo, hasta el momento, no existe una evaluación general del impacto del programa ni del rendimiento de los docentes de educación básica a partir de la implementación de la política pública, por lo que no es posible saber en qué medida ha cumplido con sus objetivos.

A pesar de lo anteriormente señalado, dichas políticas han adquirido cada vez mayor importancia política, prueba de ello es que el presupuesto asignado a los programas de formación continua docente, tanto en México como Argentina, ha aumentado de manera considerable en el periodo de estudio, por lo cual es necesario analizar si el diseño de los programas ha sido pertinente y si los objetivos establecidos permiten resolver el problema público.

Además, la elaboración de estudios de administración pública comparada tiene importantes implicaciones tanto científicas como prácticas: por un lado, el establecimiento de propuestas administrativas que trasciendan las fronteras nacionales

^{71/} Cfr. Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2014**, Programa para el Desarrollo Profesional Docente de Educación Básica, México, 2016, pp. 15 y 16.

^{72/} Cfr. Ministerio de Educación, **Bloque 2: Evaluación Institucional Participativa. La evaluación participativa como componente formativo del Programa Nuestra Escuela**, Argentina, consultado por última vez el 25 de agosto de 2016, disponible en: [<http://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/NuestraEscuela2/application/site/media/docs/bloque02/bloque02-evaluacion.pdf>]

permitiría generalizar principios, y por el otro, la diversidad de métodos administrativos pueden ser útiles para la adopción o adaptación en otros países. ^{73/}

En este sentido, el análisis comparado de los programas PRODEP y Nuestra Escuela permitirá sugerir prácticas que pudieran ser de utilidad para México y Argentina, e incluso para otros países latinoamericanos.

1.2.2. Delimitación

En el documento “Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe”, de 2013, la UNESCO realizó un estudio de las políticas públicas relacionadas con el ámbito docente en esa región^{74/}, distinguiendo tres ámbitos fundamentales e íntimamente relacionados entre sí: la formación inicial de los docentes, la formación y desarrollo profesional continuo, y la carrera docente.

En relación con la formación continua, la revisión de las políticas implementadas da cuenta de que, en América Latina, la oferta es amplia y variada en cuanto a contenidos, modalidades y metodología, adolece de un abordaje sistemático, no tiene coberturas que se acerquen al grueso de los docentes, ni atiende adecuadamente a los que más necesitan oportunidades de desarrollo profesional, así como tampoco se observan estándares de calidad ni impacto suficientes. ^{75/}

Con base en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo realizado en 2015^{76/}, la UNESCO indicó que en América Latina se cuenta con sistemas de

^{73/} Crf. Heady Ferrel, Op. Cit., p. 38.

^{74/} El documento contó con ocho grupos nacionales de consulta y deliberación: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Trinidad y Tobago.

^{75/} Crf. **Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe**, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Chile, 2013, p. 7.

^{76/} Países participantes en el Tercer Estudio Regional: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

datos escolares, de gestión educativa (con excepción de Panamá) y de evaluación de estudiantes.^{77/}

De lo anterior se observa que en México y Argentina la situación de las políticas docentes es similar, además de que en ambos países se produce información que permite elaborar un análisis comparado. En tal sentido, la selección de esos países para la elaboración del estudio es pertinente.

Los programas que se estudiarán, Nuestra Escuela y Programa para el Desarrollo Profesional Docente, comenzaron a implementarse desde el 2014 hasta la fecha, por lo cual el estudio se realizará a partir de ese año y hasta el 2017.

A lo largo de éste trabajo se analizarán la implementación y resultados de los programas, revisando en cada caso el problema público, el marco normativo, los objetivos, la población beneficiaria, los tipos de apoyo, la entidad responsable, el presupuesto y los logros.

Una vez estudiados esos elementos se compararán los principales datos de cada programa para identificar algunas deficiencias y sugerir adecuaciones.

1.2.3. Objetivo

Analizar las políticas públicas de formación continua para docentes de Educación Básica en México y Argentina mediante un estudio comparado, a fin de identificar las oportunidades de mejora en su diseño e implementación y proponer ajustes que permitan desarrollar programas adecuados a la diversidad de contextos sociales y culturales.

^{77/} Crf. Treviño, Villalobos y Baeza, Op. Cit., p. 90.

1.2.4. Hipótesis

De 2014 a 2017 los gobiernos federales de Argentina y México implementaron políticas de desarrollo profesional docente enfocadas a la formación continua; sin embargo, los programas “Nuestra Escuela” y “Programa para el Desarrollo Profesional Docente” presentaron deficiencias en:

- a) Los instrumentos, mecanismos y procedimientos que regulan la operación de los programas,
- b) el seguimiento a la eficiencia de los apoyos entregados, y
- c) la vinculación de los temas impartidos en las modalidades de capacitación, actualización y posgrados con las necesidades detectadas.

Esas deficiencias repercutieron en el cumplimiento de los siguientes objetivos:

En Argentina, promover el desarrollo profesional docente, producir y ampliar conocimientos disciplinares y pedagógicos y transformar las prácticas institucionales y de enseñanza, propiciando las condiciones materiales y financieras para la ejecución del programa.

En México, de 2014 a 2016, garantizar una oferta de programas formativos pertinentes y con calidad, para fortalecer paulatinamente el logro educativo del alumnado, orientada al desarrollo profesional del personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente.

Asimismo, en México, en 2017, garantizar un perfil idóneo del personal educativo y mejorar la práctica docente.

Capítulo 2. La formación docente continua en México como política pública

2.1. Antecedentes

El primer antecedente del Programa para el Desarrollo Profesional Docente lo encontramos en 1945 con la creación del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM), el cual se instituyó para ofrecer un medio de titulación a los maestros que habían emprendido la tarea de brindar educación en las zonas rurales.^{78/} “La escuela rural requería un gran número de profesores, la solución fue contratar personas que teniendo sólo parte de su educación primaria, se dedicaran a la docencia en las comunidades; sin embargo, dichos docentes requerían urgentemente de capacitación y actualización”.^{79/}

Ya que la capacitación de los profesores no titulados, en servicio, no podía -sin detrimento de sus tareas oficiales- llevarse a cabo mediante su concentración en las ciudades en las que existían escuelas normales, la única solución asequible fue la enseñanza por correspondencia.^{80/}

El Instituto Federal de Capacitación del Magisterio tenía dos dependencias: la Escuela Oral y la Escuela por Correspondencia, los estudios se realizarían en seis años mediante dichas modalidades.^{81/} La primera modalidad consistía en que al profesor se le enviaban lecciones por correo y, después de estudiarlas, contestaba unas hojas que enviaba a su catedrático corrector para recibir las sugerencias correspondientes, al concluir esta preparación se pasaba a la otra modalidad, cuando los alumnos se concentraban durante las vacaciones en los centros orales para completar su enseñanza y sustentar sus exámenes. Todos los maestros, al

^{78/} Crf. Ficha del término “Instituto Federal de Capacitación del Magisterio”, tomado del diccionario Biblioweb UNAM, consultado el 20 de diciembre de 2016, disponible en: [http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/terminos/ter_i/ifcm.htm].

^{79/} Valdivia Fortino y González Jorge, **Instituto Federal de Capacitación del Magisterio**, Instituto de Educación de Aguascalientes, p.1, consultado el 10 de diciembre de 2016, disponible en: [<http://camags.webcindario.com/INSTITUTO%20FEDERAL%20DE%20CAPACITACI%C3%93N%20DEL%20MAGISTERIO.pdf>].

^{80/} Crf. Secretaría de Educación Pública, **Ley que establece el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1944, México, p.1.

^{81/} Ibídem, p. 2.

finalizar un curso escolar, eran promovidos al grado inmediato superior y, por ese solo hecho gozaban de un aumento en sus sueldos.^{82/}

Por el enorme número de maestros que el IFCM atendía, se le llegó a llamar la escuela normal "más grande del mundo". Del periodo de 1945 a 1938, 6,913 profesores se inscribieron al IFCM, de los cuales egresaron 1,306 y se titularon 1,297 docentes.^{83/}

En 1971, el IFCM desaparece para ser sustituido por la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGMPM), la cual adquiere la responsabilidad del mejoramiento profesional y docente de los maestros de educación básica, media y superior, y en 1978, cambia su nombre a Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGCMPM).^{84/}

Posteriormente, en 1989, se realizó la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación a fin de recoger las demandas y aspiraciones de la sociedad a fin de incorporarlas en la planeación de la modernización de la educación. Los resultados de dicha consulta reflejaron que la actualización docente proporcionada hasta ese entonces no correspondía a los intereses y necesidades de los profesores, además de que eran conducidos por personal sin experiencia ni conocimientos necesarios. En este contexto, las aportaciones expuestas durante la consulta revelaron la necesidad de establecer un sistema permanente y eficiente para la formación de los maestros, con énfasis en la actualización.^{85/}

En atención a esta problemática y como respuesta a la tendencia internacional de descentralizar los servicios educativos, el 18 de mayo de 1992 el Gobierno Federal, las autoridades educativas locales y los representantes del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) suscribieron el Acuerdo

^{82/} Valdivia y González, Op. Cit., p.4.

^{83/} *Ibidem*, p.5.

^{84/} Cfr. Santillán Marcela, **La formación docente en México**, sitio web de The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), p. 9, consultado por última vez el 21 de diciembre de 2016, disponible en: [<https://www.oecd.org/edu/school/43765204.pdf>].

^{85/} Cfr. Aguilera Dorantes Mario, **Consulta Nacional para la Modernización de la Educación**, Comisión Nacional para la Consulta sobre la Modernización de la Educación de la Secretaría de Educación Pública, México, 1989, pp. 8 y 13.

Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en el cual se destacó la problemática referente a las deficiencias en la calidad de la educación básica, en relación con la falta de conocimientos, habilidades, capacidades, destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos; asimismo, se determinó como prioridad del sistema educativo la implementación de estrategias en materia de contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación del magisterio, los cuales se establecieron como los puntos medulares del sistema educativo.^{86/} A partir de dicha reforma, el papel del docente se visualizó como uno de los factores determinantes para la modernización educativa.

Con el ANMEB, la tarea de formar a los docentes se descentralizó y las entidades federativas adquirieron la obligación de proveer a los docentes de un sistema de formación inicial, capacitación, actualización, superación e investigación. La actualización en el sistema educativo es un proceso que empieza a hacerse evidente hasta la presencia del ANMEB, en el cual el Gobierno Federal estableció la implementación de un Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM), y adquirió los compromisos de otorgar los lineamientos, materiales, apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los estados implementaran los programas de pertinentes.^{87/}

El PEAM surgió con el objetivo de fortalecer los conocimientos de los maestros de preescolar, primaria y secundaria, a fin de contribuir a que se desempeñaran mejor en su función magisterial. El carácter emergente de este programa se debió a la urgencia de actuar con celeridad para obtener resultados satisfactorios lo antes posible. Inicialmente, la capacitación en el PEAM estaba dirigida a los supervisores de sector y zonas escolares, quienes se encargarían de replicar los

^{86/} Crf. Secretaría de Educación Pública, **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992. México, pp. 4-14.

^{87/} Ídem.

cursos recibidos ante los directores de escuelas para hacer llegar los contenidos del curso a los maestros que laboraban en la institución educativa a su cargo.^{88/}

El PEAM fue el primero en integrar estrategias comunes para los tres niveles de educación básica y en establecer una política de obligatoriedad en la asistencia a sus cursos en un periodo vacacional. Sin embargo, su operación enfrentó diversos problemas relacionados con las deficiencias académicas, el corto tiempo para instrumentarlo, el retraso en la distribución de materiales escritos, una selección apresurada de los especialistas que conformarían los equipos técnicos estatales, la improvisación de capacitadores, la desorganización en la operación de las escuelas-sede de actualización, las resistencias a participar por parte de los supervisores, directivos escolares y maestros durante el periodo vacacional, además de la no inclusión en los cursos a maestros de educación inicial, especial ni física, así como la ausencia de un desarrollo adecuado y de seguimiento en la fase de organización permanente.^{89/}

En 1993, la Secretaría de Educación Pública (SEP) anunció la transformación del PEAM en el Programa de Actualización del Magisterio (PAM), como respuesta a la necesidad de que los maestros respondieran a los cambios y contenidos establecidos en los nuevos planes y programas de estudios de educación básica. En consecuencia, los objetivos del PAM fueron trazados con la finalidad de atender a dicha necesidad, por lo cual la tarea se limitó a que los profesores conocieran y aplicaran aquello que las autoridades educativas habían diseñado para ellos, lo cual constituyó un error, ya que se planeaba para ellos, no con ellos.^{90/}

^{88/} Crf. García Maldonado José, **El programa de actualización del magisterio**, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), 1995, p.14.

^{89/} Crf. Trujillo Guillermo, **“¿La tercera es la vencida? Tres intentos con un mismo propósito: la actualización permanente de maestros de educación básica”**. México, 2003, consultado por última vez el 15 de enero de 2016, disponible en:
[<http://pronabes.sep.gob.mx/dg/dgespe/aporta/guillermotru/guillerindex.htm>].

^{90/} Crf. Velázquez García José Miguel, **Los ejercicios de la Evaluación y Perspectivas de Desarrollo de la Educación Básica en México, Hacia una agenda integrada, 2000-2011**, Movimiento Ciudadano, México, 2013, pp. 349, 350, consultado por última vez el 21 de diciembre de 2016, disponible en:
[<https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/tareas-editoriales/Tarea%20editorial%205.pdf>].

Tanto el PEAM como el PAM consideraron únicamente los intereses que el gobierno tenía en la educación y no fueron enfocados a las características de los docentes, por lo que en 1995 se creó un nuevo programa de actualización para los docentes en servicio, el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), el cual sería dirigido por la Dirección General de Formación Continua para Maestros en Servicio (DGFC).^{91/}

El PRONAP se institucionalizó mediante la firma de Convenios de Extensión entre la SEP y las entidades federativas^{92/}, en los cuales se establecieron los siguientes componentes: la realización de talleres generales para maestros para el conocimiento y adecuado aprovechamiento de los materiales educativos, la oferta de cursos nacionales y estatales de actualización para maestros de servicio y actividades de apoyo académico a sus estudios, la instalación y funcionamiento de los centros de maestros, la evaluación y acreditación pedagógica de los cursos nacionales de actualización y, la planeación y evaluación nacional y estatal de las acciones.^{93/}

Entre 1994 y 1995, al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, se acordó el establecimiento de 200 Centros para Maestros en todo el país, concebidos como espacios para la actualización y el intercambio de experiencias e ideas entre los educadores; en ellos, los docentes de determinada región se reunían para recibir cursos y celebrar seminarios y talleres. Las actividades de actualización se llevaban a cabo a lo largo de todo el año escolar: antes del inicio del ciclo escolar se le otorgaba a los docentes de materiales didácticos, y a lo largo del año, se

^{91/} *Ibíd.*, pp. 350, 351.

^{92/} Además, en 1995 el SNTE firmó el Convenio de Ejecución y Seguimiento del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de la Educación Básica en Servicio, lo cual muestra la importancia que la organización magisterial adquirió a partir de la firma del ANMEB.

^{93/} Crf. **Convenio para la extensión del Programa Nacional para la Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio** (PRONAP), firmado con el Gobierno del Estado de Jalisco, México, 1997, Clausula Segunda.

llevan a cabo los talleres en los Centros para Maestros y las instituciones formadoras de docentes.^{94/}

Al año 2000, se contabilizó que durante el gobierno de Zedillo (1994-2000), habían participado voluntariamente en el PRONAP, en alguno de los 13 cursos nacionales de actualización, 579,647 profesores de educación básica, de los cuales 200 mil certificaron sus estudios; asimismo, se instalaron 500 Centros de Maestros.^{95/}

En el 2004, en el gobierno de Vicente Fox, se crearon las primeras Reglas de Operación (ROP) del PRONAP en las que se estableció el objetivo de “asegurar la operación regular y permanente de los servicios de formación continua, ampliando las posibilidades de todas y todos los profesores de acceder a una formación permanente de alta calidad”^{96/}, en el marco del sistema estatal de formación, actualización, capacitación y superación profesional de maestros. Además, ese mismo año el gobierno federal comenzó a fomentar la “construcción de Programas Rectores Estatales de Formación Continua, lo que implicaba hacer una planeación considerando las condiciones específicas de cada entidad”.^{97/}

Sin embargo, en las ROP antes mencionadas, “no se consideraron directrices para impulsar la capacitación y superación profesional del magisterio, por lo que no se garantizó el establecimiento del sistema nacional de formación continua y superación profesional de los docentes en servicio”^{98/}.

Además, no se contó con un mecanismo para medir el cumplimiento del programa, ni para dar seguimiento a los servicios de formación continua en los estados.

^{94/} Cfr. **Primer Informe de Gobierno del C. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León**, México, 1995, Educación: 1.6 Capacitación y Actualización del Magisterio.

^{95/} Cfr. **Sexto Informe de Gobierno del C. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León**, México, 2000, Desarrollo Social: 4.1.1. Educación Básica.

^{96/} Secretaría de Educación Pública. **Reglas de Operación 2004 del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio**, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 2004, México, Numeral 2.1. Objetivo General.

^{97/} Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, **Historias de Aprendizaje sobre la asesoría y la formación continua en México**, Secretaría de Educación Pública en colaboración con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México, 2006, p.27.

^{98/} Auditoría Superior de la Federación. **Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2011. Evaluación de la Política Pública de Educación Básica**, México, 2011, p. 95.

En 2007 se comenzó a formar el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio, el cual se sustentó como un “modelo que integró procesos de investigación y evaluación para coadyuvar a la toma de decisiones en el ámbito formativo y profesional de los maestros”.^{99/}

Posteriormente, a inicios de la administración de Felipe Calderón, en mayo de 2008 el Gobierno Federal y los maestros de México, representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación, a fin de “establecer una agenda de compromisos para articular una estrategia clara e incluyente y hacer de la educación una Política de Estado efectiva, capaz de transformar el sistema educativo”.^{100/}

Respecto de la profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas, en la Alianza por la Calidad de la Educación se estableció el acuerdo de crear un Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, buscando proporcionar una capacitación orientada hacia la calidad educativa. Asimismo, se acordó ofertar cursos, tanto a nivel nacional como estatal, con la participación de instituciones de educación superior para la impartición de cursos y el envío de los profesores cuyos estudiantes obtuvieran bajo rendimiento en pruebas estandarizadas como ENLACE a cursos especialmente orientados.^{101/}

La Alianza por la Educación permitió que la implementación de cursos de formación continua se llevara a cabo con base en los resultados de los alumnos, además de definir algunas estrategias y líneas de acción relacionadas con el tema.

^{99/} Escalona Valdés Jesús, “La transformación de las prácticas educativas en México: el caso del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio (2007-2010)” (tesis licenciatura, UNAM, 2012), p. 89.

^{100/} Secretaría de Educación Pública-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. **Alianza por la Calidad de la Educación**, p. 5. México, 2008, disponible en: [www.oei.es/historico/pdfs/alianza_educacion_mexico.pdf].

^{101/} ibíd., p. 15.

Sin embargo, fue hasta enero de 2011, con la reforma al artículo 20, de la Ley General de Educación (LGE), que se instituyó la formación continua como una de las finalidades del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros. Antes de esa reforma, el mencionado artículo señalaba, en su fracción II, que el Sistema tenía entre sus finalidades “la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio”^{102/}, la cual se modificó al ampliar las finalidades, adicionando la formación continua a ellas.

Además de instaurar la formación continua docente en la LGE, en mayo de 2011, la SEP suscribió con el SNTE el Acuerdo para la Evaluación Universal de docentes y directivos en Servicio de Educación Básica (AEUSEB), en el que la evaluación de los docentes, directivos y Asesores Técnicos Pedagógicos, de Educación Básica, se hizo obligatoria. Dicha evaluación permitiría articular las necesidades identificadas con la oferta de cursos, y hacer de la formación docente una herramienta más coherente y pertinente para mejorar la calidad de la educación. En los procesos de evaluación se incluyó la participación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).^{103/}

A pesar de que en el AEUSEB se estableció la obligatoriedad de la evaluación docente, no se señalaron las repercusiones laborales que tendrían las figuras educativas que no la presentaran. “En este contexto, en el ciclo escolar 2011-2012, la SEP programó que participara en la evaluación universal la totalidad de docentes y directivos de las escuelas primarias del país, que ascendieron a 573.8 miles de docentes; no obstante, sólo el 46.1% (264.4 miles docentes y directivos) fue evaluado”.^{104/} Por esta razón, no fue posible identificar las necesidades de capacitación a nivel nacional con base en los resultados de la evaluación docente, ni ofrecer una formación continua pertinente.

^{102/} Secretaría de Educación Pública, **Ley General de Educación**, documento original, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, México, p.45.

^{103/} Cfr. Secretaría de Educación Pública-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, **Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica**. México, 2011.

^{104/} ASF. **Informe de la Cuenta Pública 2011. Evaluación de la Política Pública de Educación Básica**, México, 2012, p. 115.

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se identificó la necesidad de “mejorar la calidad de la educación para transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, que estimule el desempeño académico de los maestros y fortalezca los procesos de formación y actualización”. ^{105/}

Asimismo, la SEP, en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, señaló que los maestros son los profesionistas clave para la transformación de México. Sin embargo, reconoció que la oferta de formación y actualización de maestros en servicio no había demostrado ser pertinente a las necesidades de los profesores y directivos, ni existía evidencia de su impacto en la transformación de las prácticas de enseñanza. ^{106/}

Además, la SEP identificó, como problema central subyacente a los procesos de formación continua y desarrollo profesional docente en educación básica la falta de óptimas condiciones normativas, de regulaciones pedagógicas, técnicas y de gestión, necesarias para estimular la activa participación del personal educativo en iniciativas de impulso a la formación, capacitación, actualización, superación y desarrollo profesional, situación que se refleja en los resultados educativos de los últimos años. ^{107/}

2.2. Programa para el Desarrollo Profesional Docente en la Educación Básica: Implementación de la política pública

Una vez consumada la elección presidencial en los comicios del 2012, las principales fuerzas políticas del país tuvieron diversos encuentros para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno; como resultado, se originó el Pacto por México, el cual es un instrumento de carácter político que contiene una serie

^{105/} Presidencia de la República Mexicana, **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**, México, 2013, p. 61.

^{106/} Crf. Secretaría de Educación Pública, **Programa Sectorial de Educación 2013-2018**, México, 2013, p. 26.

^{107/} Crf. Secretaría de Educación Pública, **Diagnóstico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente**, México, 2014.

de compromisos que en su mayoría pretenden impulsar reformas estructurales en diversas áreas del quehacer nacional.^{108/}

En el segmento “Educación de calidad con equidad”, del Pacto por México, se estableció el objetivo de “aumentar la calidad de la educación básica” y el compromiso de “crear el Servicio Profesional Docente^{109/}”, a fin de que se conjugue la variedad de factores del Sistema Educativo: docentes, educandos, padres de familia, autoridades, espacios, planes, programas y métodos, pero dándole relevancia al desempeño del docente.^{110/}

Asimismo, en el PND 2013-2018 se estableció el objetivo de “desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad”, con la estrategia de “establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico”. Para cumplir con la estrategia se incluyeron las líneas de acción: “estimular el desarrollo profesional de los maestros, centrado en la escuela y en el aprendizaje de los alumnos, en el marco del Servicio Profesional Docente”; “robustecer los programas de formación para docentes y directivos”, e “impulsar la capacitación permanente de los docentes para mejorar la comprensión del modelo educativo, las prácticas pedagógicas y el manejo de las tecnologías de la información con fines educativos”.^{111/}

Además, en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 se definió el objetivo de “asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”, con la estrategia orientada

^{108/} Crf. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México (INEE) y Comisión de Educación y Servicios Educativos (CESE) de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Reforma Educativa**. Marco normativo, México, 2015, p. 16.

^{109/} El Servicio Profesional Docente se define como el conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado. Definición tomada de la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013.

^{110/} Presidencia de la República, **Reforma Educativa, Iniciativa de Reforma Constitucional**, México, 2012, disponible en: [<http://pactopormexico.org/Reforma-Educativa.pdf>], p. 4.

^{111/} Presidencia de la República Mexicana, **PND 2013-2018...**, p. 123.

a “fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno”, mediante las líneas de acción de “fortalecer la profesionalización docente en la educación básica mediante la ejecución de las acciones previstas en la Ley General del Servicio Profesional Docente” y “diseñar e impulsar esquemas de formación continua para maestros de educación básica según lo previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente”.^{112/}

Con el fin de cumplir con los objetivos educativos establecidos en la planeación nacional para el sexenio 2012-2018 y de formular las políticas públicas necesarias para realizar las actividades encomendadas al Sistema Educativo Nacional, durante el 2013, el gobierno de la República Mexicana aprobó una reforma Constitucional y una serie de modificaciones legales que dieron origen a una Reforma Educativa, creando “instrumentos jurídicos específicos e independientes, aunque articulados entre sí”^{113/}.

El 26 de febrero de 2013 se promulgó la reforma al Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que estableció el mandato para el Estado de “garantizar la calidad en la educación obligatoria de manera que [...] la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.^{114/}

El 11 de septiembre de 2013 se publicaron en el DOF las reformas, adiciones y derogaciones de la Ley General de Educación como resultado de los acuerdos políticos de 2012, entre los que se encuentra la ya mencionada reforma del Artículo 20.

El 11 de septiembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), la cual busca mejorar la calidad de la educación a través del componente docente, por lo que su principal

^{112/} Secretaría de Educación Pública, **PSE 2013-2018...**, pp. 43 y 45.

^{113/} INEE y Cámara de Diputados, **Reforma Educativa...**, p. 20.

^{114/} Secretaría de Gobernación, **Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 2013, p. 2.

objetivo es regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior, al cual define como el conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado.

Además, en el Artículo 59 de la LGSPD, se indica que el Estado deberá proveer lo necesario para que el Personal Docente y el Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en servicio tengan opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural; y en el Artículo 8 ,se designa, en el ámbito de la Educación Básica, a las Autoridades Educativas Locales como las responsables de “ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar, para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección o de Supervisión que se encuentren en servicio”.^{115/}

En este contexto, la Secretaría de Educación Pública creó el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), mediante la publicación del Acuerdo número 712, el 29 de diciembre de 2013, en el Diario Oficial de la Federación, con el que se emitieron las Reglas de Operación.

La implementación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) comenzó en 2014, con la ejecución del presupuesto federal asignado a la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) como la Unidad Responsable del mismo programa, el cual tiene como objetivo “garantizar una oferta de programas formativos pertinentes y con calidad que atienda las necesidades detectadas, mediante la evaluación interna de las escuelas públicas

^{115/} Secretaría de Educación Pública, **Acuerdo número 712 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2014**, México, , publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2013, 2013.

de educación básica y de sus rutas de mejora escolar para fortalecer el logro educativo del alumnado, orientada al desarrollo profesional del personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica”^{116/}.

2.2.1. Componentes

Para comprender el funcionamiento del PRODEP, es necesario identificar y definir los componentes sustantivos y adjetivos. En las reglas de operación, de cada año, se establecen los principales componentes del programa.

En el 2014, los tipos de apoyo otorgados por el Programa consistieron en acompañamiento académico y apoyo técnico para la creación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), además de financiamiento para ofertar programas de estudio al personal docente y con funciones de dirección, supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente.^{117/}

La **Asistencia Técnica** se definió como el conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento que integran el SATE y se brindan al personal docente, directivo y de supervisión escolar para mejorar la práctica profesional y la eficacia de las escuelas públicas de educación básica.

A su vez, el **acompañamiento** se precisó como la asesoría calificada que se brinda al personal docente y a la escuela para apoyar procesos de formación continua y desarrollo profesional.

En el caso de la **asesoría**, ésta se delimitó como un proceso sistemático de diálogo, diagnóstico y puesta en marcha de acciones colectivas orientadas a la resolución de problemas educativos asociados a la gestión escolar, así como a los aprendizajes y las prácticas educativas.

^{116/} Crf. *Ibíd.*, numeral 2.1 Objetivo General, Tipo Básico.

^{117/} Crf. SEP, **Acuerdo número 712...**, 3.4 Características de los apoyos, Tipo Básico.

Finalmente, se señaló que la oferta de programas de estudio debía impulsar procesos de formación continua, teniendo dos vertientes: la **actualización** (adquisición continua de conocimientos y capacidades relacionadas con el servicio público educativo y la práctica pedagógica) y la **capacitación** (conjunto de acciones encaminadas a lograr aptitudes, conocimientos, capacidades o habilidades complementarias para el desempeño del servicio educativo).

En 2015 y 2016, el programa tuvo los mismos componentes ^{118/}; sin embargo, en 2017, las Reglas de Operación establecieron que el programa entregaría apoyo financiero a las entidades federativas para el pago de la Oferta Académica de Formación, la cual se impartirá al personal educativo por las Instancias Formadoras contratadas^{119/}.

En este sentido, se definió a la **Oferta Académica de Formación** como los cursos, talleres, diplomados, programas, posgrados u otros de naturaleza similar, que son impartidos por alguna Instancia Formadora.

Respecto de las Instancias Formadoras, se establecieron dos tipos:

- Instituciones Especializadas en la Formación Pedagógica de los Profesionales de la Educación, se define así a las Escuelas Normales, Universidades Pedagógicas, Centros de Investigación Educativa, Asociaciones de Profesionales y Organismos Nacionales o Internacionales dedicados a la formación profesional, inicial y continua del Personal Educativo.
- Institución Pública de Educación Superior, se consideran todas aquellas instituciones de educación superior nacionales o extranjeras.

^{118/} Cfr. Secretaría de Educación Pública, **Acuerdo número 23/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2015**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2014 y **Acuerdo número 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2015, México.

^{119/} Cfr. Secretaría de Educación Pública, **Acuerdo número 21/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el Ejercicio Fiscal 2017**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2016, México.

En el siguiente apartado se detallan los objetivos, beneficiarios, tipos de apoyo y criterios de gasto establecidos en las Reglas de Operación de cada año.

2.2.2. Marco normativo y de regulación

Dentro del Sistema de Educación de México, la figura docente ha adquirido gran importancia para cumplir con el objetivo de brindar una educación básica de calidad. Muestra de ello es la reforma al Artículo 3° Constitucional, en el cual se incluyó por primera vez la idoneidad de los docentes y directivos como pieza clave para garantizar dicha calidad.

Respecto de las leyes secundarias, en la LGE se establecen los objetivos del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros, los cuales, además de la formación inicial, incluyen la formación continua, la actualización de conocimientos, la realización de programas de especialización, maestría y doctorado, los cuales tendrán que ser adecuados a las necesidades y recursos educativos de cada entidad federativa.

En el caso de LGSPD, en el Artículo 59 se establece que el Estado proveerá lo necesario para que el personal docente y el personal con funciones de dirección y de supervisión en servicio tengan opciones de formación continua y actualización; las Autoridades Educativas ofrecerán programas y cursos; además, los programas combinarán el Servicio de Asistencia Técnica en la Escuela con cursos, investigaciones aplicadas y estudios de posgrado.

En el Artículo 60 del mismo mandato se especifican las características que deberá tener la oferta de formación continua, señalando que ésta deberá favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación: ser gratuita, diversa y de calidad en función de las necesidades de desarrollo del personal; responder, en su dimensión regional, a los requerimientos que el personal solicite para su desarrollo profesional; asimismo, deberá atender a los resultados de las evaluaciones externas que apliquen las Autoridades Educativas.

En este sentido, el personal educativo deberá elegir los programas o cursos de formación en función de sus necesidades y de los resultados en los distintos procesos de evaluación en que participe, teniendo como referencia que las Autoridades Educativas tienen la obligación de ofrecer un catálogo de formación pertinente, para lo cual, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) deberá emitir los lineamientos conforme a los cuales las Autoridades Educativas llevarán a cabo la evaluación del diseño, de la operación y de los resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional, y formulará las recomendaciones pertinentes.

La principal norma que regula al PRODEP son las Reglas de Operación (ROP), las cuales son un instrumento que detalla anualmente la ejecución del programa; además, la CNSPD firma anualmente lineamientos y convenios de coordinación con las Autoridades Educativas Locales, para establecer los términos para el desarrollo del programa, la transferencia de recursos y los compromisos de cada parte.

Respecto de las ROP, en el Anexo 1. Análisis de las Reglas de Operación del PRODEP, se observa que el objetivo general del programa consiste en ofrecer al personal educativo programas de formación continua, actualización y capacitación. Sin embargo, el fin último de "asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación", establecido en 2014, 2015 y 2016, se cambió en 2017 por el de "favorecer el perfil idóneo", a pesar de que el mejoramiento de la calidad es uno de los objetivos principales en la planeación nacional de la presente administración gubernamental, y sin señalar qué instancia será la encargada de definir dicho perfil.

En los objetivos específicos, se advierte que el financiamiento del PRODEP se enfoca en ofertar programas de formación únicamente con base en la evaluación

interna de las escuelas y no en resultados de las evaluaciones externas, tal como se establece en el artículo 60 de la LGSPD.^{120/}

Respecto de la población objetivo, en las Reglas 2014 y 2015 no se definió adecuadamente a dicha población; sin embargo, a partir de 2016, se delimita de acuerdo al problema público identificado en el Diagnóstico del PRODEP 2014.

De 2014 a 2016, la elaboración de un Programa de Trabajo se estableció como uno de los requisitos para la entrega de financiamiento a las Entidades Federativas, el cual se eliminó en las ROP 2017, lo cual dificulta el seguimiento y evaluación del uso de los recursos por parte de los estados.

En relación con los tipos de apoyo entregados por parte del programa, en las ROP 2017 se establece que las Entidades recibirán financiamiento, pero no se especifica si la SEP les proporcionará, como en años anteriores, asesoría, acompañamiento académico y apoyo técnico, utilizando los recursos del programa.

Además, en las ROP 2014 a 2016 se especifican los rubros de gastos autorizados y el criterio general de gasto, lo cual no se señala en las reglas del 2017, dificultando tanto la ejecución adecuada del gasto, como su seguimiento.

Por lo que se refiere a la evaluación docente, en las Reglas de Operación 2014 se estableció que el PRODEP garantizaría una oferta de programas formativos atendiendo las necesidades que derivan de la evaluación interna de las escuelas y de sus Rutas de Mejora Escolar.

En este contexto, en el mismo documento se definió a la evaluación interna como “una actividad de carácter formativo y tendiente al mejoramiento de la práctica profesional de los docentes y al avance continuo de la escuela pública de

^{120/} En el Artículo 60, de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se establece que la oferta de formación continua deberá: V. Tomar en cuenta las evaluaciones internas de las escuelas en la región de que se trate, y VI. Atender a los resultados de las evaluaciones externas que apliquen las Autoridades Educativas, los Organismos Descentralizados y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

educación básica, la cual se lleva a cabo bajo la coordinación y liderazgo del director^{121/}.

En el caso de la Ruta de Mejora Escolar, en dichas reglas se precisó como un proceso sistemático de planeación de la escuela pública de educación básica para intervenir en la mejora de su gestión, que toma como base los resultados de la evaluación interna.

También, en las ROP de ese año se estipuló que el Consejo Técnico Escolar sería la figura encargada de vincular las necesidades detectadas en la evaluación interna con los apoyos que ofrece el programa. Dicha estructura se delimitó como el órgano integrado por el director del plantel y el personal docente, encargado de tomar y ejecutar decisiones enfocadas a que el centro escolar cumpla su misión.

Sin embargo, como se puede observar en las anteriores definiciones, el Consejo Técnico Escolar, la evaluación interna y la Ruta de Mejora Escolar son un órgano e instrumentos, respectivamente, de gestión escolar, cuyo objetivo es mejorar el funcionamiento de las escuelas.

Además, al ser una actividad realizada por las figuras educativas del centro escolar, la evaluación interna no es una prueba estandarizada que garantice que los evaluadores tengan la capacitación para realizar un ejercicio objetivo, holístico y alineado a los objetivos del PRODEP, que arroje los datos pertinentes para el diseño de una oferta de formación continua acorde a las necesidades de los docentes.

Asimismo, no se indica qué actividades llevará a cabo cada Consejo Técnico Escolar para vincular las necesidades detectadas en la evaluación interna con la oferta de programas.

En las Reglas de Operación de 2015 y 2016, se especificó que las entidades federativas beneficiadas por el PRODEP ofertarían al personal docente programas de estudio considerando los resultados de procesos de evaluación sujetos al

^{121/} SEP, Acuerdo número 712..., Glosario.

Servicio Profesional Docente (ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia). En este supuesto, la CNSPD sería el ente encargado de implementar los procesos de evaluación del SPD.

En relación con las evaluaciones del Servicio Profesional Docente, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) es el organismo encargado de definir los procesos de evaluación y de autorizar los parámetros, indicadores, etapas, métodos e instrumentos, así como de seleccionar, capacitar y certificar a los evaluadores (esto con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Educativo).^{122/}

Si bien dichas evaluaciones tienen procesos y elementos definidos por un instituto especializado en la materia, en las reglas de operación no se especificó cómo se utilizarían esos resultados para elaborar la oferta de programas de formación continua.

Por lo que respecta al 2017, en las ROP se consideraron tanto la evaluación interna de las escuelas como la del Servicio Profesional Docente, señalando que la oferta de formación continua tomaría en cuenta las evaluaciones internas de las escuelas; que la CNSPD sería la responsable de coordinar los procesos de evaluación del personal docente, y que el Personal Educativo sería el responsable de que la Selección de la oferta académica fuera acorde con las necesidades de formación continua con base en los resultados de la evaluación obtenida.

Sin embargo, no se especifica cuál de los dos tipos de evaluación serviría para crear una oferta de formación continua; qué organismo se encargaría de vincular los resultados de la evaluación con la oferta, ni cuáles resultados se tomarían en cuenta para la selección de la formación.

En este sentido, en las ROP de 2014 a 2017, la Secretaría de Educación Pública no especificó cómo se vincularían los procesos de evaluación con la elaboración

^{122/} Cfr. Secretaría de Educación Pública, **Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de setiembre de 2013, México, art. 7.

de un diagnóstico de las necesidades de los docentes de Educación Básica para ofertar programas de formación continua pertinentes.

2.2.3. Instancias responsables del programa

En el Presupuesto de Egreso de la Federación, de los años 2014 a 2017, el presupuesto designado para la operación del PRODEP se localizó dentro del Ramo 11, el cual refiere todos los recursos destinados a Educación Pública; a su vez, en los mismos documentos, se insta que la Unidad Responsable del presupuesto asignado al Programa en Educación Básica es la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD).

En México, la SEP es la dependencia encargada de los asuntos relacionados con la educación básica, media superior, superior, agrícola y técnica^{123/}; la Coordinación es un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, jerárquicamente está subordinada a dicha Secretaría (no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio), pero cuenta con autonomía técnica, operativa y de gestión.^{124/} (Anexos 2 y 3)

La CNSPD tiene por objeto ejercer las atribuciones que corresponden a la SEP en materia del Servicio Profesional Docente (SPD), entre las que se encuentran, en materia de Educación Básica, regular un sistema nacional de formación continua, actualización de conocimientos, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.^{125/}

A pesar de lo establecido en el presupuesto de egreso de 2014, en las ROP del mismo año, se dispuso que la Dirección General de Formación Continua de

^{123/} Cfr. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada el 9 de marzo de 2018, art. 38.

^{124/} Cfr. Secretaría de Educación Pública (SEP), **Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2013, art. 1.

^{125/} SEP, Decreto por el que se crea la CNSPD..., art. 4, inciso A), fracción XV.

Maestros en Servicio¹²⁶ (DGFCMS), unidad perteneciente a la Subsecretaría de Educación Básica, sería la instancia ejecutora del PRODEP a nivel nacional (además de las Autoridades Educativas Locales encargadas de los procesos respectivos), cuyas funciones consistirían en:

- Establecer las políticas de desarrollo profesional.
- Emitir lineamientos y criterios normativos, académicos, técnicos y de gestión respecto al programa.
- Brindar acompañamiento académico y asistencia técnica a solicitud de las Autoridades Educativas Locales (AEL) o escuelas públicas de educación básica interesadas.
- Asignar y transferir recursos, financieros y/o en especie a las AEL.
- Evaluar procesos y resultados de la ejecución del programa durante el ejercicio fiscal.

En dicho año, no se definió cuáles serían las funciones de la CNSPD en la ejecución del PRODEP.

En las ROP 2015, se señaló que la instancia ejecutora a nivel nacional sería la Coordinación Nacional, la cual tendría las funciones que a continuación se indican:

- Planear, programar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias, objetivos, metas, líneas de acción, programas, proyectos y actividades institucionales en materia del SPD, en el marco del Programa, en coordinación con la Dirección General de Formación y Desarrollo Profesional y las AEL.
- Administrar los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos que subyacen a la operación, control, seguimiento y evaluación del Programa, a fin de contribuir al desarrollo de los procesos de formación continua y desarrollo profesional docente.

^{126/} La principal atribución de la DGFCMS consiste en proponer normas y criterios académicos que regulen los programas nacionales de actualización, capacitación y superación profesional de los maestros en servicio de educación inicial, especial y básica. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el DOF el 21 de enero de 2005.

- Asignar y transferir recursos a las AEL.
- Establecer las políticas de formación y desarrollo profesional docente.
- Emitir orientaciones, lineamientos y criterios normativos, académicos, técnicos y de gestión respecto al Programa.
- Evaluar los procesos y resultados de la ejecución del Programa.

Como se puede observar, en las ROP 2015, la SEP definió de manera clara las funciones de la CNSPD como principal unidad ejecutora del programa; sin embargo, no indicó si la DGFCMS participaría en la operación, situación que se repitió en las ROP 2016.

En el 2017, se estableció en las reglas de operación que las instancias ejecutoras serían la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica^{127/} (DGFC) y la Coordinación Nacional.

En el caso de la DGFC, se determinó que tiene como funciones:

- Regular la formación continua, actualización y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica.
- Planear, programar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias, objetivos, metas, líneas de acción, programas, proyectos y actividades institucionales en materia de formación continua, actualización y desarrollo profesional.
- Verificar el cumplimiento de la normativa vigente y aplicable a la formación continua, actualización y desarrollo profesional.
- Asignar los recursos financieros a las Entidades Federativas participantes del Programa y verificar que sean utilizados para el cabal cumplimiento de los objetivos.

^{127/} En el Decreto por el que reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2016, se sustituyó a la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio por la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica, la cual tiene las mismas atribuciones.

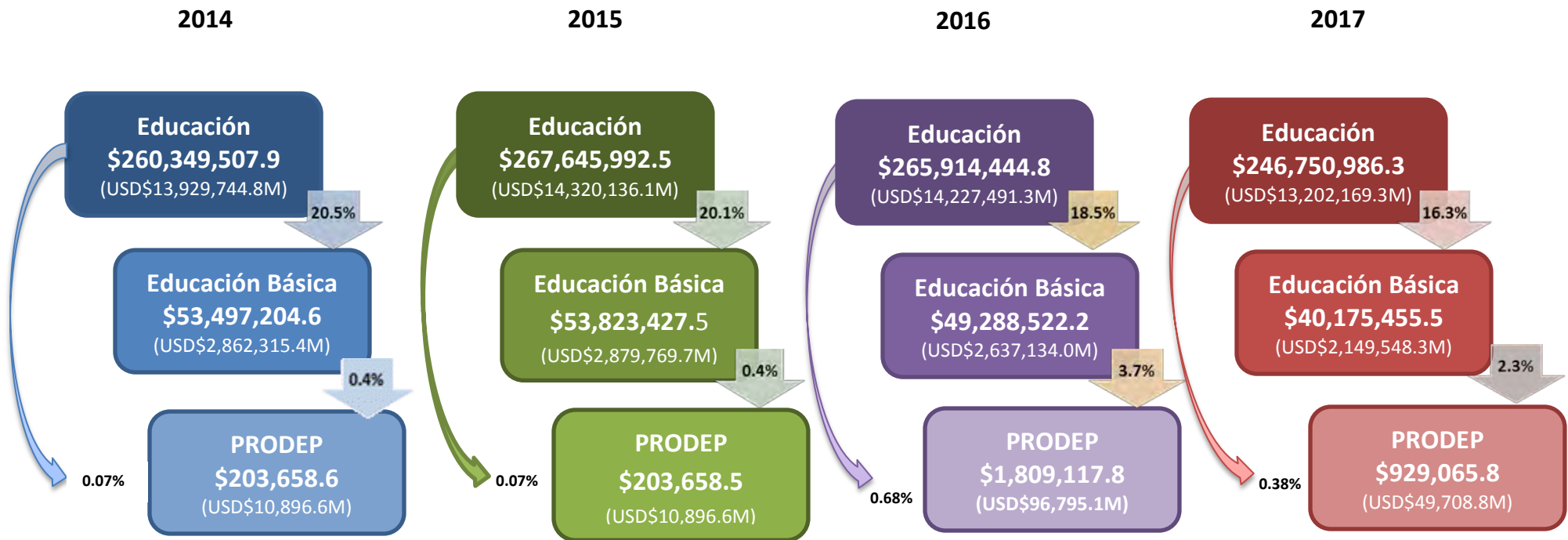
- Apoyar, asesorar y dar seguimiento a las AEL para el desarrollo de la formación continua, la actualización y el desarrollo profesional del personal educativo.

Respecto de la CNSPD, se indicó que será responsable de coordinar los procesos de evaluación externa del personal docente; sin embargo, no se señaló cómo se garantizaría que dicha evaluación se vinculara a los procesos de oferta de formación continua por parte de las Autoridades Educativas Locales, ni de selección de programas y cursos por parte del personal educativo.

2.2.4. Presupuesto

A fin de cumplir con los objetivos del PRODEP, en 2014 el Gobierno de México destinó 203,658.6 miles de pesos para la implementación de dicho programa; en 2015 asignó el mismo monto; en 2016 se le destinaron 1,809,117.80 miles de pesos y, en 2017, \$929,065.8 miles de pesos. En los siguientes diagramas se detalla el porcentaje del presupuesto del PRODEP respecto del total asignado a la Educación Pública, su variación por año y los montos ejecutados de 2014 a 2017.

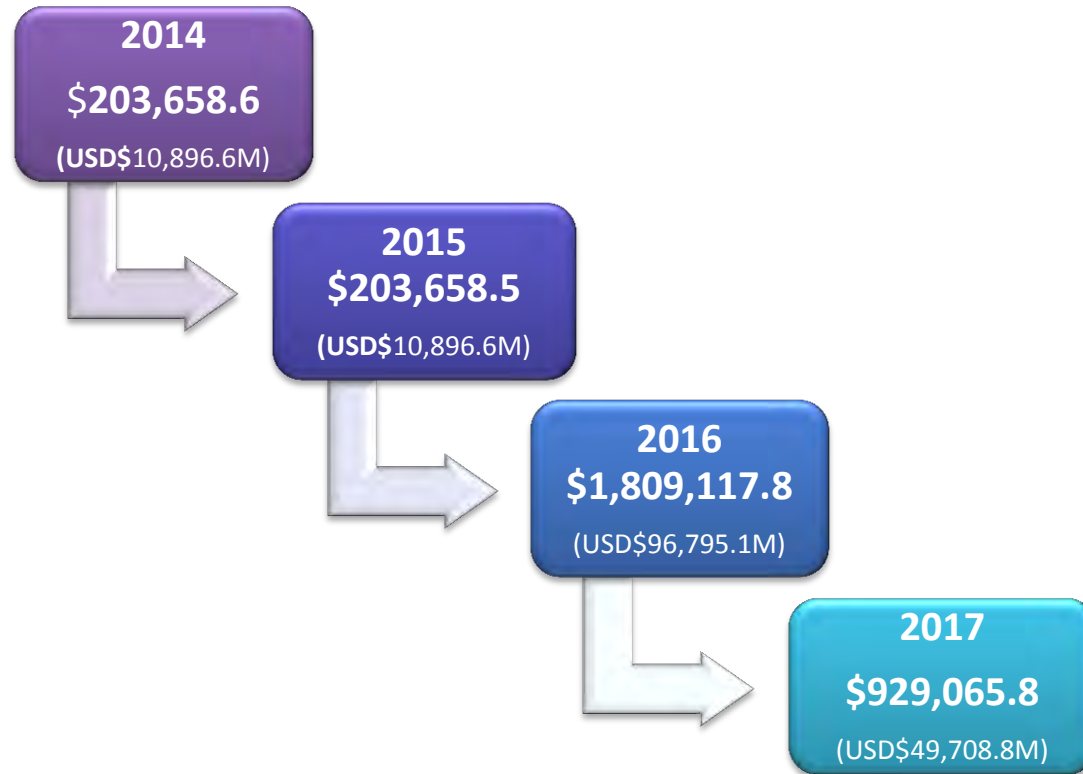
Presupuesto de Egresos de la Federación (Miles de pesos)



Fuente: Creación propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 a 2017**, Análisis Funcional, Educación Pública, México.

Nota: Las cifras expresadas en miles de dólares se utilizan únicamente como referentes de moneda internacional, no forman parte de la comparación.

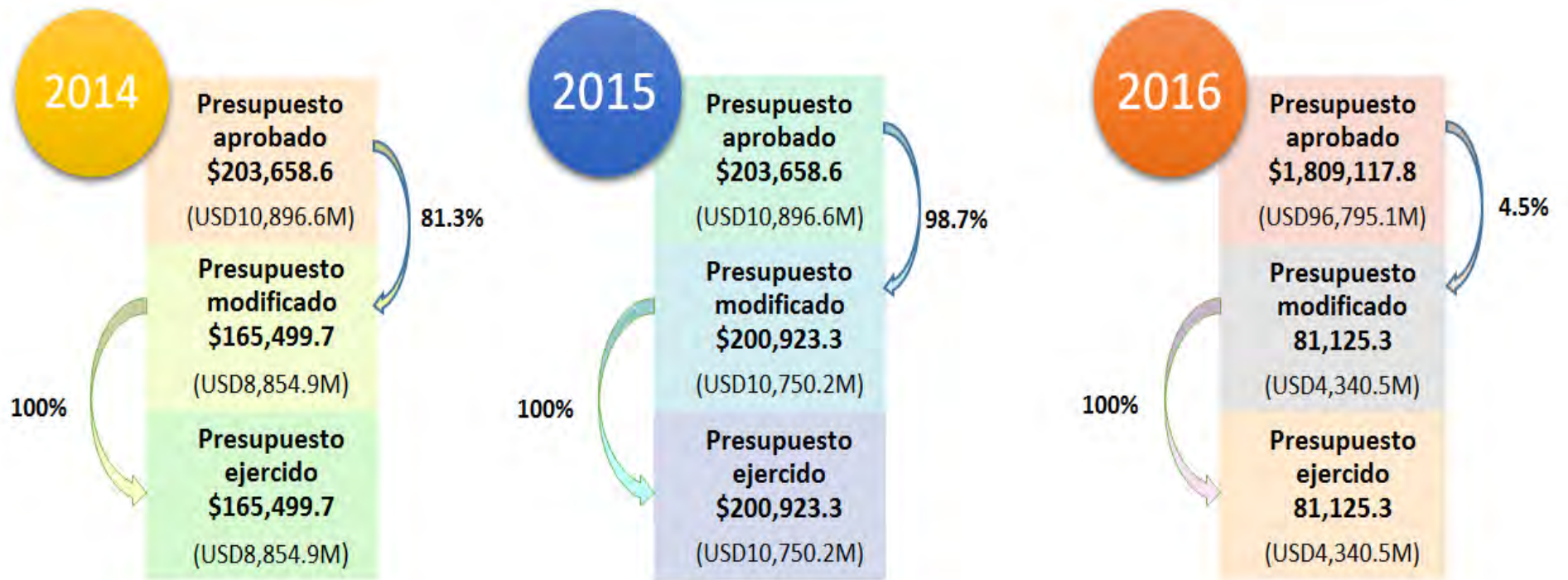
**Presupuesto aprobado para el PRODEP en el
Presupuesto de Egresos de la Federación
(Miles de pesos)**



Fuente: Creación propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 a 2017**, Análisis Funcional, Educación Pública, México.

Nota: Las cifras expresadas en miles de dólares se utilizan únicamente como referentes de moneda internacional, no forman parte de la comparación.

**Cuenta Pública
(Miles de pesos)**



Fuente: Creación propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Cuenta Pública 2014 a 2016**, Información Presupuestaria, Estado Analítico del Ejercicio del PEF, Clasificación Funcional-Programática, Educación Pública, México.

Nota1: La Cuenta Pública se entrega el 30 de abril del año posterior al ejercicio fiscal; por esa razón, la Cuenta Pública 2017 no se incluye en el análisis.

Nota2: Las cifras expresadas en miles de dólares se utilizan únicamente como referentes de moneda internacional, no forman parte de la comparación.

Como se puede observar, el porcentaje del PRODEP respecto del monto asignado a la Educación Pública aumentó de 0.07% en 2014 a 0.38% en 2017, lo cual refleja el “esfuerzo del Gobierno de la República por reforzar el ejercicio del sector educativo, a través de la instrumentación de las políticas públicas en materia educativa contenidas en la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente”^{128/}.

Respecto de la variación porcentual del presupuesto anual destinado al Programa, es posible identificar un aumento importante en el 2016: de \$203,658.5 miles de pesos programados en 2015, se incrementó un 788.3% en 2016, asignando \$1,809,117.8 miles de pesos; sin embargo, en 2017 el presupuesto aprobado disminuyó respecto del 2016 en un 48.6%.

En relación con el monto ejecutado, en 2014, 2015 y 2016, se ejerció el 100% del presupuesto modificado^{129/}.

Sin embargo, es importante resaltar que en la Cuenta Pública 2014, se señaló a la DGFCMS como Unidad Responsable (UR) de la ejecución del presupuesto asignado al PRODEP, lo cual contrasta con la información del Presupuesto de Egresos de la Federación del mismo año, en el que se estableció que la CNSPD sería la única UR del PRODEP en dicho año. Si bien los programas presupuestarios pueden ser ejecutados de manera conjunta por diversas UR, no se especificó cuánto se asignó ni cuánto ejecutó cada una.^{130/}

También, en la Cuenta Pública 2016, se señaló que el presupuesto fue ejercido por dos UR, la CNSPD y la DGFCMS. Respecto del presupuesto de la CNSPD, se aprobaron 1,809,117.8 miles de pesos, el modificado disminuyó a 23,730.7 miles

^{128/} Crf. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), **Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, Estrategia Programática**, México, pp. 2 y 3.

^{129/} Presupuesto Modificado: asignación presupuestaria para cada uno de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como para las entidades, a una fecha determinada, que resulta de incorporar, en su caso, las adecuaciones presupuestarias que se tramiten por las entidades o se autoricen por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomado del **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2016.

^{130/} Crf. SHCP, **Presupuesto de Egresos 2014 y Cuenta Pública 2014**, México.

de pesos (ejerciéndose al 100%); por lo cual, la Coordinación ejerció el 1.3% respecto del monto aprobado en el PEF 2016. En relación con la DGFCMS, a pesar de no tener un monto aprobado en el PEF, se le asignaron 57,394.6 miles de pesos, los cuales ejerció en su totalidad. Es importante destacar que la SEP no señaló los motivos de dichas modificaciones presupuestales.

2.3. Resultados e impacto del programa

En México existen diversos documentos de transparencia y rendición de cuentas, que tienen como fin evaluar los resultados de la implementación del programa; en este sentido, se ha implementado el Presupuesto basado en Resultados, que busca establecer claramente los objetivos y resultados esperados de cada programa midiéndolos a través de indicadores.^{131/}

Por lo anterior, de 2014 a 2017 la SEP reportó el cumplimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PRODEP, en la cual se estableció un indicador de Fin, cuyo objetivo es “describir cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos de la planeación nacional”^{132/}, como se muestra en el siguiente cuadro:

^{131/} Crf. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), diciembre de 2008, consulado por última vez el 1/6/17, disponible en [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf].

^{132/} Auditoría Superior de la Federación (ASF), **Metodología de la Auditoría Especial de Desempeño para el Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Sociales**, ASF, México, 2013, p. 6.

Indicadores de Fin establecidos en la MIR del PRODEP 2014-2016

Año	Denominación	Objetivo	Porcentaje de cumplimiento
2014	Proporción de plazas docentes contratadas por Concurso de Oposición en educación básica.	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante la formación, actualización académica, capacitación e/o investigación a docentes, directivos y cuerpos académicos.	100
2015	Proporción de plazas docentes contratadas por Concurso de Oposición en educación básica.	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante programas de formación, actualización académica, capacitación e/o investigación a personal docente con funciones de dirección, de supervisión, de asesoría técnico pedagógica y cuerpos académicos.	100
2016	Proporción de plazas docentes contratadas por Concurso de Oposición en educación básica.	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante programas de formación, actualización académica, capacitación e/o investigación a personal docente con funciones de dirección, de supervisión, de asesoría técnico pedagógica y cuerpos académicos.	100
2017	Proporción de plazas docentes contratadas por Concurso de Oposición en educación básica.	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante programas de formación, actualización académica, capacitación y/o investigación a personal docente con funciones de dirección, de supervisión, de asesoría técnico pedagógica y cuerpos académicos.	100

Fuente: Secretaría de Educación Pública. **Reporte de la MIR 2014, 2015, 2016 y 2017 del programa presupuestario S247 “Programa para el Desarrollo Profesional Docente”**, publicado en las Cuentas Públicas 2014, 2015, 2016 y 2017.

El indicador del nivel de fin no representa un parámetro para medir el objetivo señalado, ya que mide la proporción de plazas contratadas por concurso de oposición, no la contribución de la formación, actualización académica y capacitación al personal educativo.

Tampoco permite medir la contribución del programa a la solución del problema público identificado en el Diagnóstico del PRODEP, el cual señala la falta de óptimas condiciones normativas, de regulaciones pedagógicas, técnicas y de gestión, necesarias para estimular la activa participación del personal educativo en

iniciativas de impulso a la formación, capacitación, actualización, superación y desarrollo profesional.

De igual forma, el indicador no permite medir la consecución de objetivos de la planeación nacional, los cuales se establecen en el PND y el PSE; por lo anterior, la elaboración de una Matriz de Indicadores para Resultados, no garantizó que el Programa pudiera ser monitoreado a fin de medir sus resultados.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una auditoría de desempeño al PRODEP, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2014, concluyendo que:

“En 2014, en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, participaron 431,638 figuras educativas, que representaron el 38.8% de las 1,111,430 figuras educativas de educación básica; los programas formativos impartidos para el desarrollo profesional no se diseñaron conforme a las necesidades de profesionalización, ya que la SEP no dispuso de información sobre la evaluación interna realizada en las escuelas de educación básica y ofertó los programas del Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional para Maestros en Servicio de Educación Básica de 2012, por lo que persiste el riesgo de que la oferta de programas formativos se encuentre desvinculada de las necesidades del personal educativo, en detrimento del fortalecimiento de la profesionalización docente y la mejora del aprendizaje de los 23,444,760 alumnos de educación básica.”^{133/}

Por lo anterior, podemos concluir que a pesar de contar con reglas de operación, el Programa se implementó sin contar con un plan de trabajo que permitiera utilizar los recursos de manera eficaz, prueba de ello es la falta de un catálogo que ofertara programas formativos elaborados con base en el conocimiento de las necesidades docentes.

También, la ASF dictaminó que al cierre de 2014, “la SEP no cumplió con el objetivo de garantizar una oferta de programas formativos pertinentes y con calidad que atienda las necesidades que derivan de la evaluación interna de las

^{133/} Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2014, Programa para el Desarrollo Profesional Docente de Educación Básica**, México, 2016, p. 14.

escuelas públicas de educación básica, orientada al desarrollo profesional docente”^{134/}.

En 2015, el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C. elaboró la “Evaluación de Diseño del Programa para el Desarrollo Profesional Docente”, en la cual señaló lo siguiente:

“El documento Diagnóstico 2014 del PRODEP establece como problemática a atender la falta de perfil idóneo del personal docente de educación básica, pero no se hacen explícitas teorías relevantes o evidencia previa que permita establecer que las intervenciones que realiza el Programa tienen un efecto sobre el perfil idóneo que se pretende lograr.

[...] el PRODEP, como programa, no cuenta con un sistema completo e integrado que permita conocer la demanda total de apoyos. El Programa no establece criterios de selección y/o focalización; y no se cuenta con información socioeconómica de los beneficiarios.

[...] El diseño inicial del Programa, con base en lo establecido en la MIR 2014, presenta retos importantes en su lógica causal, ya que muchos de sus elementos, como las actividades, son ambiguos, no se establecen en forma cronológica y no se consideran suficientes, junto con los supuestos, para el logro del objetivo superior (componentes, propósito o fin). Además, la concordancia entre la MIR 2014 y las Reglas de Operación del Programa (ROP) para el ejercicio fiscal 2014 es deficiente. Con respecto a los indicadores se encuentra que la mayoría de ellos no tienen las características deseables. Los cambios observados en la MIR 2015 no son suficientes para generar una lógica causal consistente, y persisten problemas en los indicadores.

[...] no se encontró evidencia del desglose de los gastos en los que incurre el Programa para la entrega de apoyos en: gastos de operación (directos e indirectos), gastos en mantenimiento, gastos en capital o gastos unitarios.”^{135/}

Con base en lo anterior, se concluye que ni el Diagnóstico ni los instrumentos para la implementación del programa tienen un diseño adecuado, ya que no se establece con claridad la forma en que las intervenciones del programa se relacionan con el problema público detectado; no se determinó un sistema

^{134/} *Ibíd.*, p. 16.

^{135/} Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), **Evaluación de Diseño del Programa para el Desarrollo Profesional Docente**, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México, 2015, pp. 2 y 3.

para conocer la demanda total de apoyos, la MIR presenta deficiencias significativas y no se cuenta con criterios claros para ejercer la entrega de apoyos.

Otro documento de medición del PRODEP, es el denominado “Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como específicos, derivados de informes y evaluaciones externas, S-247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente”, correspondiente al periodo 2015-2016, y elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el cual señala los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

1. Falta identificar y cuantificar los gastos en los que se incurre para entregar los apoyos en todas las unidades responsables.
2. La MIR presenta importantes inconsistencias que impiden monitorear el Programa y evaluar sus logros.
3. El diagnóstico no incluye teorías o experiencias internacionales que permitan justificar la intervención que se realiza.
4. No se tiene un mecanismo para cuantificar la población objetivo.^{136/}

De lo anterior, podemos deducir que los problemas de diseño han repercutido en el monitoreo del programa, lo cual dificulta la medición de resultados.

Finalmente, la Secretaría de Educación Pública elabora de manera anual un informe de labores, en los cuales presentó la siguiente información relacionada con la formación docente continua:

^{136/} Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), **Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como específicos, derivados de informes y evaluaciones externas, S-247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente**, 2016, p.1.

Resultados de la SEP en relación con el PRODEP

Periodo del informe	Información reportada.
2014-2015	A partir de enero de 2014, se implementó el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP).
2015-2016	No reportó información
2016-2017	<p>Una de las prioridades para la implementación de la Reforma Educativa es el fortalecimiento de los esquemas de formación continua, actualización y desarrollo profesional de los docentes de educación básica integrados en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), a través del Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de Conocimientos, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica.</p> <p>El impulso de la Estrategia Nacional permitió establecer, a su vez, el marco normativo que regula la formación y el desarrollo profesional para beneficiar con el servicio de formación docente a 500 mil profesores y a personal educativo del nivel básico en 2017.</p> <p>En el primer cuatrimestre de 2017, las entidades federativas iniciaron la implantación de tres programas de formación, en el marco del proceso de evaluación del desempeño del Servicio Profesional Docente, orientados hacia procesos de planeación escolar, gestión y asesoría técnica pedagógica.</p> <p>El 12 de abril de 2017 se publicó la convocatoria para integrar el padrón de instancias formadoras con cursos y diplomados en línea para personal educativo de educación básica. En respuesta, 49 instituciones entregaron propuestas académicas sobre temas pedagógicos, gestión escolar, conocimientos disciplinares y pedagógicos y temas transversales (inclusión y equidad, convivencia escolar y desarrollo de competencias digitales). Como resultado del proceso de selección realizado se ha conformado el Padrón de Instancias Formadoras, a partir del cual el personal educativo de nivel básico del país podrá elegir entre 120 cursos y 46 diplomados.</p> <p>Para fortalecer y estimular el desarrollo profesional de los maestros centrado en la escuela y en el aprendizaje de los alumnos, en el marco del Servicio Profesional Docente, durante el segundo semestre de 2016, en educación básica, 14,279 docentes fueron formados y actualizados en 171 cursos en temas pedagógicos, de gestión escolar y de relevancia social. Asimismo, a través del Sistema Nacional de Formación Continua, en el primer semestre de 2017 se atendió a 116,636 docentes, técnicos docentes, así como personal con funciones de Dirección, Supervisión y Asesoría Técnica Pedagógica (ATP).</p>

Fuente: Secretaría de Educación Pública, **Tercer, Cuarto y Quinto Informe de Labores**, México, 2017.

Con el análisis de la información presentada por la SEP en los informes de labores, podemos observar que de 2014 a 2016 no se cuenta con información de las acciones realizadas con los recursos destinados al PRODEP, ni de los resultados. Sin embargo, a partir del periodo 2016-2017, la SEP da a conocer una serie de resultados, entre los que se encuentra la creación del Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de Conocimientos, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica y la formación y actualización de 14,279 maestros en servicio durante el 2016, así como la atención de 116,636 docentes en el primer semestre de 2017.

Con la revisión de los documentos de rendición de cuentas, se constató que en el diseño del PRODEP se presentaron deficiencias significativas que no permitieron una adecuada implementación, generando la siguiente problemática en los años 2014, 2015 y 2016:

1. No se contó con un catálogo que ofertara programas de formación continua con base en las necesidades docentes y directivas.
2. Los indicadores elaborados para medir cómo el programa contribuye a la solución del problema público, no permitieron verificar su cumplimiento.
3. No se definieron instrumentos ni mecanismos que permitieran monitorear al programa de manera oportuna.
4. Falta de transparencia en el uso de recursos y en los resultados del programa.

Respecto de los documentos publicados sobre la ejecución del programa en 2017, la SEP presentó cifras del personal docente atendido en el primer trimestre, sin especificar cómo se llevó a cabo la programación de la oferta de programas formativos por parte de las Instancias Formadoras, ni cómo se han utilizado los recursos destinados al programa. En este sentido, en 2017 persistió el riesgo de que la oferta de programas formativos se encuentre desvinculada de las necesidades del personal educativo y que la falta de mecanismos de seguimiento y regulación no permitan medir la contribución del programa a la solución del problema público.

Capítulo 3. La formación docente continua en Argentina como política pública

3.1. Antecedentes

En 1984, el gobierno argentino se planteó por primera vez la prioridad de la capacitación docente, el interés tardío se debió a dos motivos: 1) el exceso de confianza educativa como consecuencia del crecimiento económico y la movilidad social ascendente, y 2) las dictaduras militares dificultaron los cambios en los planes y programas de formación docente.^{137/}

Dicho interés se intensificó en la década de los 90 como un intento por atender la demanda de “profesionalización” de los docentes, esa época fue prolífera en inversiones y en estrategias para capacitar a los maestros y al personal directivo del sistema educativo, gastando millones de pesos con éxito relativo.^{138/}

Por ejemplo, en el ámbito nacional, se creó el Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente con subsedes en todo el país, que ofrecía cursos a distancia y presenciales, el cual estuvo en funcionamiento desde 1987 hasta 1992.^{139/}

Asimismo, en 1991 se puso en marcha el Programa de Transformación de la Formación Docente, el cual “se propuso la ampliación de las funciones de los institutos de formación docente, que asumirían no sólo la formación de grado sino también otras instancias de formación continua y tareas de investigación y desarrollo”.^{140/} “Este programa profundizó en el diseño de una red de instituciones formadoras de docentes articuladas entre sí y con el resto del sistema educativo”^{141/}, “se implementó en una importante cantidad de instituciones del

^{137/} Crf. Braslavsky Cecilia, La capacitación docente en el siglo XXI. La normalidad y excepcionalidad del caso argentino, en Juan Carlos Serra, **El campo de capacitación docente. Políticas y tensiones en el desarrollo profesional**, Ed. Miño y Dávila, Argentina, 2004, pp. 16-17.

^{138/} Crf. Serra, Op. Cit., p. 17.

^{139/} Crf. Ibíd., p. 76.

^{140/} Consejo Federal de Educación (CFE), **Resolución CFE Nro.30/07 Anexo I. Hacia una Institucionalidad del Sistema de Formación Docente en Argentina**, Argentina, 2007, p. 18.

^{141/} Serra, Op. Cit., pp. 75, 76.

país, con una organización institucional y curricular innovadora que apuntó al mejoramiento integral de la calidad de la formación”^{142/}.

También, a nivel federal se aprobaron diferentes resoluciones entre los años 1993 y 1997, aplicables a todas las instituciones formadoras públicas y privadas del país, las cuales fijaron las bases para promover y regular la ampliación de funciones en todas las instituciones de formación docente no universitarias del país.^{143/}

Entre esas resoluciones se encuentran la Ley Federal de Educación N° 24.195, sancionada en abril de 1993, la cual estableció la necesidad de crear una estructura de capacitación permanente para todos los docentes del país y establece su derecho a la formación continua; la resolución N° 32/93, de 1993, que recomendaba la ampliación de las funciones de los institutos de formación docente hacia otras instancias de la formación docente continua, como la actualización, capacitación y perfeccionamiento de docentes en ejercicio y la resolución número 36/94, de 1994, que aumentó el alcance de esa ampliación de funciones hacia la investigación.^{144/}

También, en junio de 1994, se definieron en el Documento para la Concertación Serie A N° 9, los lineamientos para la organización y puesta en funcionamiento de la Red Federal de Formación Docente Continua^{145/}, la cual se definió como un sistema articulado de instituciones para asegurar la circulación de la información para concretar las políticas nacionales de formación docente continua, y se conformó por instituciones de gestión pública o privada cuya responsabilidad

^{142/} Organización de los Estados Americanos (OEA), *La formación docente en Argentina: tradiciones y transformaciones actuales*, II Seminario Internacional de Innovaciones Educativas. **Proyecto Multinacional Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas**, Buenos Aires, Argentina, 24 al 26 de junio de 1998, p. 6. Disponible en [<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004500.pdf>].

^{143/} Crf. CFE, **Resolución CFE Nro.30/07...**, p. 18.

^{144/} Crf. *Ibíd.*

^{145/} Ministerio de Educación, **La política de capacitación docente en la Argentina. La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)**, Argentina, 2001, p. 21.

primaria fuera la formación docente de grado, o cuya producción constituyera un significativo aporte para la formación docente continua^{146/}.

Entre las funciones que se asignaron a la Red, destaca fijar las prioridades de perfeccionamiento, capacitación e investigación, ofrecer asistencia técnica a las instituciones y acreditar y registrar las instituciones interesadas en incorporarse a la Red.^{147/}

Mediante dicha Red, “el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, organizó, reguló y financió la mayor parte de las acciones de capacitación”,^{148/} para lo cual creó, entre 1995 y 1997, un conjunto de programas, que se ocuparon de distintos aspectos específicos de capacitación y formación, para la implementación de la Red:

- El Programa de Perfeccionamiento Docente a Distancia se ocupó de la convocatoria a propuestas de capacitación en esta modalidad.
- El Programa Nacional de Transformación de la Formación Docente y Actualización del Profesorado se ocupó del proceso de reforma y acreditación de los Institutos de Formación Docente.
- El Programa de Actualización Disciplinar para Profesores de Profesorado, condujo la convocatoria y ejecución de proyectos de capacitación para los profesores de los Institutos de Formación Docente.
- El Programa de Capacitación en Organización y Gestión para Equipos de Conducción se ocupó de la capacitación de directores y supervisores.
- El Programa Nacional de Apoyo a la Capacitación Docente se dedicó a la dotación de libros para las instituciones escolares, la “biblioteca profesional docente”.
- La Unidad Técnica de la Red Electrónica Federal de Formación Docente Continua se creó con la finalidad de interconectar a la Cabecera Nacional y

^{146/} Crf. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y Consejo Federal de Cultura y Educación, **Documento para la Concertación Serie A Nº 9. Red Federal de Formación Docente Continua**, Argentina, 1994, p.2.

^{147/} Crf. *Ibíd.*, p.3.

^{148/} Serra, *Op. Cit.*, p. 26.

Provinciales y a los Institutos de Formación Docente a través de internet.^{149/}

La cifra de 748,644 cursantes aprobados en todo el país, sin contabilizar a la provincia de Buenos Aires, es un indicador de la magnitud de los alcances de esa política. Sin embargo, a pesar de los avances, las acciones emprendidas por la Red difícilmente cumplió el objetivo propuesto de lograr la actualización curricular de los docentes; más allá de la estrategia de capacitación adoptada, esto se debe a que los cursos no alcanzaron a cubrir la totalidad de los docentes como estaba previsto, por la escasa cantidad de cursos que realizaron los que sí accedieron a acciones de la Red^{150/} y debido a que su desarrollo sistemático resultó muy dispar según las provincias.^{151/}

En 1997 se continuó y amplió la serie de acuerdos relacionados con la formación docente, mediante la Resolución N° 63/97, Transformación Gradual y Progresiva de la Formación Docente Continua, la cual estableció las funciones de los Institutos de Formación Docente Continua, las que incluirían la capacitación, perfeccionamiento, actualización docente e investigación.^{152/}

También, en dicha resolución se estableció el “Plan de Desarrollo Provincial”, mediante el cual se reordenó de la oferta de formación docente, otorgando atribuciones al gobierno provincial, quien sería el encargado de organizar el desarrollo de la oferta de formación docente continua de acuerdo a las demandas de docentes en cada provincia. Para ello, la autoridad provincial elaboraría un Plan de Desarrollo que permitiría ejecutar acciones planificadas con las instituciones acreditadas a partir del año 1998.^{153/}

En este sentido, la propuesta de transformación partió de reconocer tres niveles de especificación curricular, que se plantean desde lo macro a lo micro,

^{149/} Crf. Serra, Op. Cit., p. 91.

^{150/} Ibíd., p. 180

^{151/} CFE, **Resolución CFE Nro.30/07...**, pp. 20, 21.

^{152/} Crf. Ministerio de Cultura y Educación (MCE) y Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), **Resolución N° 63/97**, Argentina, 1997, Presentación y Numeral 1.

^{153/} Crf. Ibíd., Numeral 3.

correspondiéndoles a cada uno de ellos distintas funciones a desarrollar con diferentes actores responsables; sin embargo, esto no buscó una relación jerárquica sino de interdependencia, en donde la especificidad atendiera cada contexto.^{154/}

Podemos resumir las acciones gubernamentales anteriormente señaladas como una primera etapa de transformación de la formación docente, en la cual el Gobierno argentino implementó estrategias para avanzar en el cumplimiento de las disposiciones legales sancionadas por el Congreso de la Nación, muchas de ellas concretadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación^{155/}, el cual constituye un ámbito de diálogo entre la nación y las provincias sobre temas de educación nacional^{156/}.

Esas estrategias “tuvieron consecuencias profundas al implicar el predominio de un instrumento jurídico de mayor jerarquía por sobre transformaciones graduales que se venían desarrollando en las provincias, con un encuadre no siempre coincidente en su forma, contenidos y objetivos”^{157/}.

En una segunda etapa se implementaron marcos regulatorios de nivel nacional, los cuales establecieron cambios significativos y con alto impacto en las instituciones formadoras de docentes^{158/}; de este modo, se sancionaron las leyes y resoluciones que se examinan a continuación.

En el año 2004, el Consejo Federal de Cultura y Educación aprobó mediante la Resolución número 223/2004 las “Políticas para la Formación y el Desarrollo Profesional Docente”. En dicho documento se plantean los lineamientos de política

^{154/} OEA, *La formación docente en Argentina: tradiciones y transformaciones actuales*, Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, 1998, p. 12.

^{155/} Crf. Fabián Marcelo Vitarelli, “La formación docente inicial y continua en Argentina. Un sistema en movimiento”, en Ortiz María Elena, Crespo Burgos Carlos, Isch Edgar, Fabara Garzón Eduardo (Coord), **Reflexiones sobre la formación y el trabajo docente en Ecuador y América Latina**, Ecuador, Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador, 2015, p. 74

^{156/} Crf. Asociación Argentina de Administración Pública, **Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional. Poderes, características, funciones, competencias, recursos**, Círculo de Legisladores de la Nación Argentina. Segunda Edición, Argentina, 2014, p. 52, 54.

^{157/} Vitarelli, Op. Cit., p. 75

^{158/} Crf. Ibíd., p. 76

para la formación docente y las políticas para el desarrollo profesional docente para el ciclo 2004- 2007^{159/}.

La delimitación de esos lineamientos y políticas parte de un escenario heterogéneo y fragmentado, que después de una década de gestión descentralizada de servicios educativos, produjo diferentes contextos en las provincias. Por lo anterior, se consideró necesario consolidar el papel del Estado Nacional como garante de igualdad para todo el sistema, respetando las capacidades de las provincias para el desarrollo de sus políticas educativas.^{160/}

Respecto de los lineamientos para una política de desarrollo profesional docente, en dicha resolución se estableció lo siguiente:

- Desarrollo profesional docente para la inclusión. A fin de establecer políticas de capacitación que promuevan la inclusión de todos los niños y jóvenes en el sistema educativo.
- Fortalecimiento de la red de centros públicos de desarrollo profesional docente. Mediante el cual se buscó trabajar con las instituciones públicas con funciones de capacitación para generar proyectos orientados a la innovación en el campo de la capacitación docente.
- Impulso de los Centros de Recursos Pedagógicos como espacios de formación docente. Se planeó una red de espacios para la formación ubicados en los Institutos de Formación Docente, en el cual los maestros y profesores tuvieran a su disposición una gama de recursos tecnológicos y técnico-pedagógicos para su desarrollo profesional.
- Regulación de la oferta de desarrollo profesional docente. Se estableció la responsabilidad del Estado en materia de capacitación y la participación de las provincias mediante los Planes Globales Provinciales.^{161/}

^{159/} Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), **Resolución número 223/2004. Anexo I**, Argentina, 2004, p. 2.

^{160/} Crf. *Ibíd.*, p. 4

^{161/} Crf. *Ibíd.*, pp. 20-22.

Posteriormente, en 2005, mediante la resolución CFCyE N° 241/05 se creó la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua, con los propósitos de “proponer al Consejo Federal de Cultura y Educación la generación de un espacio institucional específico, con misiones, funciones y estrategias tendientes a consolidar una política federal para la formación docente inicial y continua, y de proponer un plan de trabajo”^{162/}.

En diciembre de 2005, esa Comisión presentó un diagnóstico sobre la formación docente en Argentina, a fin de contar con las orientaciones para la elaboración de una política nacional de formación docente inicial y continua. En su informe, la Comisión señaló que a pesar de que en Argentina “se han generado programas, proyectos e iniciativas de mejora de la formación de los docentes, no alcanzaron a construir un rumbo de transformación progresiva, integrada y sostenida en el tiempo. Más allá de sus aportes, los problemas principales que estructuran la formación y los que subyacen a las prácticas no se han modificado sustancialmente”^{163/}.

Atendiendo la problemática señalada por el Consejo Federal de Cultura y Educación y por la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua, en 2006 se aprobó la Ley de Educación Nacional, abriendo una nueva etapa en el campo de la formación docente, mediante la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, el cual tendría la responsabilidad de planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua.^{164/}

Una vez conformado el Instituto Nacional de Formación Docente, dicho organismo elaboró el Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010, el cual es aprobado en 2007, mediante la Resolución CFE N°23/07, por el Consejo Federal de Educación.

^{162/} Crf. Consejo Federal de Cultura y Educación, **Resolución CFCyE No. 241/05**, Argentina, 2005, Artículo 1.

^{163/} Consejo Federal de Cultura y Educación, **Resolución CFCyE No. 251/05**, Argentina, 2005, p. 1

^{164/} Cámara de Senadores, Ley N° 26.206. **Ley de Educación Nacional**, Argentina, 2006, artículo 76.

En ese Plan se identificó el problema de la fragmentación y bajo impacto de las ofertas de formación continua y desarrollo profesional. A fin de atender dicha problemática, se buscó el desarrollo de la formación docente continua en forma coordinada con la formación inicial, la carrera docente y las necesidades de mejora del sistema educativo. Para ello, se apuntó al fortalecimiento en la regulación, planificación, gestión, monitoreo y evaluación de la oferta; asimismo, se solicitó la revisión de la Red Federal de Formación Docente Continua.^{165/}

También, en dicho Plan se señaló el problema de la necesidad de capacitación para el mejoramiento de la gestión, ya que las acciones gubernamentales previas resultaron insuficientes tanto para los docentes como para los directivos y no alcanzaron la cobertura nacional. Por lo anterior, se planteó la necesidad de desarrollar ofertas de capacitación para la gestión institucional y de renovación pedagógica de la formación de formadores, afianzando innovaciones y redes institucionales.^{166/}

La implementación del primer Plan Nacional de Formación Docente, a partir de 2007, permitió una mayor coordinación y articulación federal.^{167/}

En este sentido, el Consejo Federal de Educación creó en 2007, mediante la Resolución CFE N° 30/07, el Sistema de Formación Docente, estableciendo como su principal función la formación inicial y continua de los agentes del sistema educativo; asimismo, estableció las siguientes funciones para atender las necesidades de formación docente continua:

- Actualización disciplinar y pedagógica de docentes en ejercicio.
- Investigación de temáticas vinculadas a la enseñanza, el trabajo docente y la formación docente.
- Asesoramiento pedagógico a las escuelas.
- Preparación para el desempeño de cargos directivos y de supervisión.
- Acompañamiento de los primeros desempeños docentes.^{168/}

^{165/} Crf. Consejo Federal de Educación (CFE), **Resolución CFE N° 23/07. Anexo 1**, Argentina, 2007, pp. 25-26.

^{166/} Crf. *Ibíd.*, p. 27.

^{167/} Crf. Piovani, *Las políticas de formación docente. Avances y desafíos pendientes*, p.229.

En la misma Resolución, se establecieron los Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional a considerar para el diseño de políticas de formación continua y desarrollo profesional docente, en los que se establecieron cuatro modalidades de trabajo para el desarrollo profesional docente: desarrollo profesional centrado en la escuela; postgrados y postítulos; redes de formación e intercambio para el desarrollo profesional docente, y ciclos de formación. Entre las líneas de acción establecidas para dichas modalidades de trabajo, destacan el acompañamiento a los docentes durante sus primeros años, actualización disciplinar y pedagógico y formación pedagógica para agentes sin título docente. ^{169/}

Con la finalidad de poner en funcionamiento un programa de formación continua que atendiera lo establecido en la nueva normativa en materia docente, el gobierno argentino y los cinco gremios docentes nacionales firmaron un Acuerdo Paritario sobre Formación Docente Permanente y en Ejercicio, celebrado el 29 de noviembre de 2013. ^{170/}

En este contexto normativo, administrativo y político, en 2013 el Consejo Federal de Educación propuso los siguientes objetivos en materia de formación docente continua:

- Instalar una cultura de la formación permanente basada en la evaluación participativa como instancia formativa y necesaria para la producción de estrategias de mejora en las instituciones educativas.
- Propiciar la profundización de la formación disciplinar y didáctica de los docentes.
- Promover la producción y circulación de conocimiento e innovación pedagógica generada en las escuelas y en otros ámbitos académicos.

^{168/} Crf. CFE, **Resolución CFE N°30/07...**, artículos 1 y 2.

^{169/} Crf. CFE, **Resolución CFE N° 30/07, Anexo 2. Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional**, p. 50

^{170/} Crf. Ministerio de Educación, Sitio web “educar”, publicado el 29 de noviembre de 2013 en: [<https://www.educ.ar/noticias/121099/programa-de-formacion-docente-permanente>].

- Apoyar la creación de redes de maestros y profesores desde la unidad escolar y la integración de nuevos sectores del campo socioeducativo.
- Generar y sostener las condiciones materiales y financieras que demande el desarrollo del Programa de formación permanente.^{171/}

Para cumplir con los objetivos anteriormente señalados, el Consejo dictaminó la Resolución CFE 201/13, mediante el cual creó el Programa Nacional de Formación Permanente 2013 -2016.

3.2. Programa “Nuestra Escuela”: Implementación de la política pública

En 2012, el Ministerio de Educación desarrolló un proceso de consulta y discusión federal y nacional, a fin de construir el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016, en el que estableció el objetivo de “generar entornos formativos institucionales e interinstitucionales vinculados al desarrollo profesional de los docentes y a la investigación educativa, que consoliden las funciones del sistema formador”^{172/}, a desarrollar mediante las siguientes líneas de acción:

- Articulación entre las acciones de investigación, desarrollo curricular, formación continua y Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Fortalecimiento del apoyo pedagógico a las escuelas.
- Oferta de formación continua para formadores.
- Oferta de formación continua para docentes del sistema educativo obligatorio.
- Acompañamiento a docentes en sus primeros desempeños.

Posteriormente, el Gobierno argentino señaló que “la formación de los docentes se desarrolla a lo largo de toda la vida profesional, reconociendo momentos en su

^{171/} Consejo Federal de Educación, **Resolución CFE N° 201/13. Anexo**, Argentina, 2013, pp. 3 y 4.

^{172/} Consejo Federal de Educación, **Resolución CFE N° 188/12. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente**, Argentina, 2012, p. 42.

trayectoria que requieren de estrategias específicas para brindar saberes actualizados y desarrollar entornos formativos”. ^{173/}

Como resultado, en 2013 se aprobó el Programa Nacional de Formación Permanente 2013-2016 “Nuestra Escuela”, el cual “se inscribe en un proceso histórico que reconoce las transformaciones educativas alcanzadas como parte de la construcción de un proyecto educativo nacional [...] a partir de la recuperación de la centralidad del Estado”^{174/}.

“El Programa „Nuestra Escuela” y el Acuerdo Paritario que lo sustenta, incorporan nuevos principios para el desarrollo profesional docente al sostener la formación en ejercicio, universal, gratuita y de carácter institucional”^{175/}; además, establecen que la formación permanente en ejercicio deberá tener reconocimiento en la carrera docente. ^{176/}

Dicho Programa “se define como una acción universal de aplicación gradual destinada a docentes de todos los niveles de la educación obligatoria y la educación superior y a todas las instituciones educativas de gestión estatal y privada” ^{177/}.

El Programa se conforma de “dos componentes de trabajo desarrollados de forma complementaria: uno institucional centrado en la unidad escuela y otro en prioridades formativas de profundización de acuerdo a los puestos de trabajo y/u [...] objetivos del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente” ^{178/}.

^{173/} CFE, Resolución CFE N° 201/13..., p. 2.

^{174/} *Ibíd.*, p.1

^{175/} Consejo Federal de Educación, **Resolución CFE N° 257/15**, Argentina, 2015, p. 1.

^{176/} *Ibíd.*, p.2.

^{177/} CFE, **Resolución CFE N° 201/13. Anexo**, p. 4.

^{178/} *Ídem.*

La ejecución del Programa comenzó con el componente institucional, el cual se inició en el año 2014, involucrando a todos los actores del sistema educativo, docentes, directivos, supervisores, capacitadores y formadores del programa.^{179/}

Para dicho componente, se proyectó un recorrido de formación de tres años de duración para todas las escuelas de todas las jurisdicciones, niveles, modalidades, públicas y privadas.^{180/}

Para la segunda modalidad, se planificó que todos los docentes pudieran cursar de modo presencial o a distancia, en forma gratuita y de acuerdo a cada perfil, las acciones de formación. Para ello, las propuestas se localizaron federalmente a fin de responder a las necesidades del colectivo docente argentino en las diferentes regiones del país a través de una trama de instituciones.^{181/}

Las propuestas se estructuraron de la siguiente manera:

- 13 postítulos para 200 mil docentes;
- 23 cursos nacionales para 120 mil docentes;
- 5 gremios de sindicatos con 160 propuestas para 3,800 docentes;
- 400 institutos con 1,100 propuestas para 44,000 docentes, y
- 5 universidades con 450 propuestas para 18,500 docentes.

Con ello se previó atender a un total de 386, 300 docentes.^{182/}

^{179/} Crf. Ministerio de Educación y Consejo Federal de Educación, **Presentación del programa: Nuestra Escuela. Programa Nacional de Formación Permanente**, p. 9, disponible en: [<http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/>].

^{180/} Crf. *Ibíd.*, p. 3.

^{181/} Crf. *Ibíd.*, p. 7.

^{182/} Crf. *Ibíd.*, pp. 6, 7.

3.2.1. Componentes

A continuación se describen los dos componentes del Programa, el institucional y el de prioridades formativas.

El componente institucional está centrado en las instituciones educativas, se constituye por **ciclos de formación** institucional cuyos propósitos son trabajar la responsabilidad ético-político del docente como funcionario del Estado, el abordaje educacional de la infancia y adolescencia desde un enfoque de derecho, y el análisis pedagógico y organizacional de los problemas de enseñanza y los aprendizajes de cada nivel.^{183/}

Para este componente se previó una implementación universal (todos los docentes de los niveles inicial, primario, secundario y sus modalidades y de nivel superior, así como las instituciones de gestión tanto estatal como privada), gradual y progresiva. Para cubrir el 100% de los docentes, se dispuso que la aplicación se realizara en tres cohortes organizadas en ciclos de tres años de duración cada una, iniciando en 2014 y terminando en 2018.^{184/}

Se desarrolla a través de jornadas entre docentes y directivos y jornadas interinstitucionales, en las que se discute y llevan adelante las diferentes acciones del programa. Los directores de todas las escuelas e Institutos de Formación docente participan de un recorrido de formación virtual, que les brinda un espacio de reflexión acerca de sus prácticas para la mejora de la escuela, pensada como una construcción colectiva.^{185/}

Además, ese componente otorga **acompañamiento tutorial** a directivos y supervisores, orientado a involucrar a las conducciones educativas en la tarea de coordinación de la propuesta de formación institucional.^{186/}

^{183/} Crf. CFE, **Resolución CFE N° 201/13...**, p. 4.

^{184/} Crf. *Ibíd.*, pp. 4, 5.

^{185/} Crf. Ministerio de Educación, **Presentación del programa: Nuestra Escuela...**, p. 9.

^{186/} Crf. CFE, **Resolución CFE N° 201/13...**, p. 5.

Por su parte, el componente referente a las prioridades formativas se centra en los destinatarios específicos; está destinado a docentes en ejercicio, recién iniciados o con diferentes grados de antigüedad, de escala nacional, por nivel, área/disciplina y puestos de trabajo y/o nuevos roles, sobre temáticas priorizadas federal y jurisdiccionalmente.^{187/}

Las acciones de formación de este componente tienen como principal objetivo la mejora de los resultados y experiencias de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos que transitan por las instituciones educativas.^{188/}

Este componente se conforma por **acciones en red de profesores e instituciones**, focalizado tanto en los temas de enseñanza como en el modo de enseñar y la integración de estrategias que impliquen el trabajo colectivo de diseño e implementación de propuestas pedagógicas. Estas acciones incluyen distintos dispositivos de formación, en función de los objetivos perseguidos, tales como ciclos, postítulos y seminarios, entre otros.^{189/}

3.2.2. Marco normativo y de regulación

La sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), en 2006, tuvo como consecuencia la creación de planes y programas, en materia de capacitación docente, que le dieron una nueva estructura al tema en tanto atención gubernamental.

Lo anterior se debe, en primer lugar, a que en dicha Ley se estableció el derecho y obligación de los docentes a la capacitación y actualización integral en servicio, las cuales deben ser gratuitas y de forma permanente, siendo uno de los aspectos considerados para el ascenso en la carrera profesional.^{190/}

^{187/} Crf. CFE, **Resolución CFE Nº 201/13...**, p. 5.

^{188/} Crf. *Ibíd.*, p. 6.

^{189/} Crf. *Ídem.*

^{190/} Crf. Cámara de Senadores, **Ley de Educación Nacional...**, artículos 67 y 69.

En segundo lugar, en la LEN se señaló que uno de los objetivos de la política nacional de formación docente sería ofrecer diversidad de propuestas y dispositivos de formación continua para fortalecer el desarrollo profesional de los docentes en todos los niveles y modalidades de enseñanza. Para ello, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación serían los encargados de acordar las acciones para garantizar el derecho a la formación continua, y el Instituto Nacional de Formación Docente, el responsable de planificar y ejecutar políticas de formación docente continua.^{191/}

En este contexto, se aprobaron los planes de acción del Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”, 2013-2016 y 2017-2021. En el Anexo 4. Análisis de los planes de acción del Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”, se observa que en ambos casos los objetivos del programa se centran en propiciar las condiciones materiales y financieras para promover el desarrollo profesional docente, producir y ampliar conocimientos disciplinares y pedagógicos, y transformar las prácticas institucionales y de enseñanza. Dichos objetivos tienen continuidad entre cada plan de acción; sin embargo, en ninguno de los planes se especifica de qué manera se garantizan las condiciones materiales y financieras para la implementación del programa, ni se indican los rubros de gasto autorizados.

Respecto de la población objetivo, el programa está diseñado para otorgar una atención universal, independientemente del nivel educativo que el docente atienda o si pertenece al ámbito público o privado.

En relación con los componentes, ambos planes se estructuran por dos, uno institucional, que atiende a las necesidades de gestión y a las pedagógicas reconocidas desde el ámbito nacional, y otro específico, que se centra en el desarrollo disciplinar de cada docente.

Acerca de las modalidades de trabajo, es posible identificar que en el caso del componente institucional, los apoyos de 2013 a 2016 consistieron en otorgar

^{191/} Crf. Cámara de Senadores, **Ley de Educación Nacional...**, artículos 73, 74 y 76.

acompañamiento al personal encargado de conducir los procesos de formación y en realizar encuentros entre pares (instituciones y personal educativo), a fin de propiciar intercambio de conocimiento; mientras que en 2017, para la implementación del componente institucional se crea un recorrido compuesto por tres ejes, con acciones destinadas al ámbito pedagógico, didáctico y de seguimiento al programa. Las actividades del componente centrado en la ampliación de conocimientos disciplinares incluyen dispositivos de formación similares en ambos planes; sin embargo, se describen con mayor precisión en el plan de acción 2017, lo que permite que los responsables puedan ejecutarlo con mayor precisión.

En el mismo sentido, en la planeación de 2014 se estableció un esquema general de contenidos por componente; sin embargo, en 2017 no se precisó dicha información.

Por lo que se refiere al componente institucional, éste se ejecuta en 3 cohortes previstas en cada plan, las cuales se coordinan temporalmente.

En cuanto al monitoreo del programa, en el plan 2017 se establece un eje de acción enfocado a generar información oportuna, en el cual se señala que se llevará a cabo un proceso de captación y de análisis de información durante la implementación de las modalidades de trabajo, a fin de detectar a tiempo necesidades de ajuste en la planificación y ejecución. No obstante, en el plan no se especifica al responsable de llevar a cabo el monitoreo ni se señalan los dispositivos para ejecutarlo; de igual forma, tampoco establece mecanismos para verificar el cumplimiento de objetivos del programa.

Por otra parte, es importante destacar que en ambos planes se tomaron en cuenta los criterios para el diseño de políticas establecidos en los Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional, Resolución CFE N° 30/07, ya que las cuatro modalidades básicas de trabajo establecidas para la formación continua (desarrollo profesional centrado en la escuela; postgrados y postítulos; redes de formación e intercambio para el

desarrollo profesional docente, y ciclos de formación) se implementan respectivamente en los componentes del programa.

Sin embargo, en dichos Lineamientos se establecieron las líneas de acción relacionadas con el acompañamiento a los docentes durante sus primeros años y la formación pedagógica para agentes sin título docente, las cuales no se incluyen en las modalidades de trabajo de “Nuestra Escuela”.

3.2.3. Instancias responsables del programa

En Argentina, el Ministerio de Educación es el encargado de asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la Educación y, en materia de formación docente, de atender “el desarrollo de programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de Educación Superior y otros centros académicos”.^{192/} (Anexo 5)

Del Ministerio de Educación depende el Instituto Nacional de Formación Docente, que es un organismo desconcentrado, con cierta autonomía técnica y funcional, a quien se le transfieren competencias específicas. No posee personería jurídica ni patrimonio propio.^{193/} Este Instituto es el organismo responsable de planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua, de promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua, y de coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua.^{194/}

En 2007, mediante el Decreto 374/2007, se especificaron los siguientes objetivos del Instituto:

^{192/} Presidencia de la Nación, Ley 22.520. **Ley de Ministerios**, texto ordenado por el Decreto 438/92, Artículo 23 quáter, sustituido por Art. 2° del **Decreto N° 746/2017**, publicado en el Boletín Oficial el 26 de septiembre de 2017.

^{193/} Asociación Argentina de Administración Pública, Op. Cit., p. 50, 51.

^{194/} Cámara de Senadores, **Ley de Educación Nacional...**, artículo 76.

- Planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua.
- Impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo.
- Promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua.
- Coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua.

El organigrama del Instituto se encuentra en construcción^{195/}, a pesar de que su creación derivó de la Ley de Educación en 2006. La falta de dicho instrumento complica la organización de las actividades del Instituto y, aunado a esto, un mejor desarrollo de los fines propios de la organización al no tener estructuradas las diversas áreas funcionales de las que se deriva una división del trabajo^{196/}.

3.2.4. Presupuesto

Con el propósito de ejecutar los dispositivos en materia de Formación Docente, Argentina aprobó, en el Proyecto de Ley 2014, un monto de 179,230.4 miles de pesos para la formación e investigación docente; en 2015, se asignaron 337,726.5 miles de pesos para el mismo rubro; en el 2016, se destinaron 708,796.3 miles de pesos a dicha actividad; y en el 2017, se aprobó un presupuesto de 935,180 miles de pesos específicamente para la formación continua.^{197/}

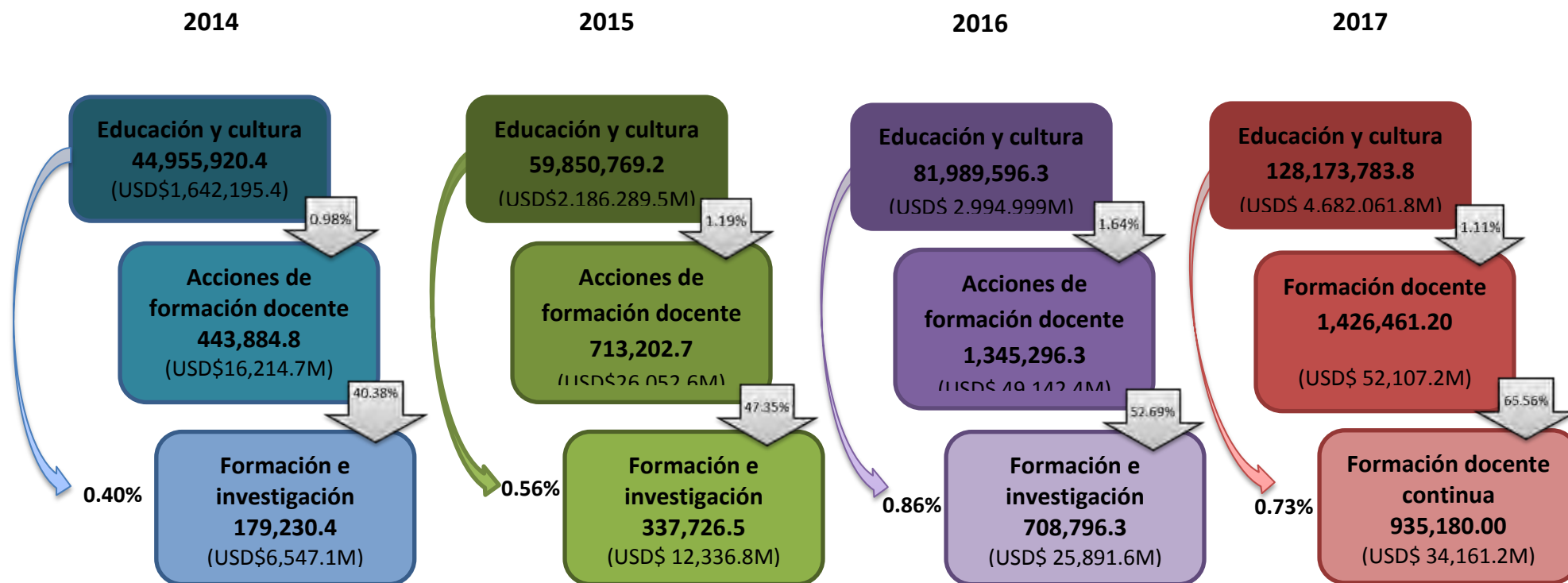
A continuación se detallan los porcentajes de los recursos asignados a la formación docente en Argentina, desde 2014 a 2017, así como su variación anual.

^{195/} Consultado en la página web del Instituto Nacional de Formación Docente al 15 de febrero de 2018, [<http://portales.educacion.gov.ar/infed/>].

^{196/} Crf. Schein H. Edgard, **Psicología de la organización**, Editorial Prentice Hall, España, 1975, pp. 14-15.

^{197/} Oficina Nacional de Presupuesto, **Jurisdicción 70. Ministerio de Educación. Proyecto de Ley de 2014, 2015, 2016 y 2017**, Argentina. **Nota:** Los montos están expresados en pesos argentinos.

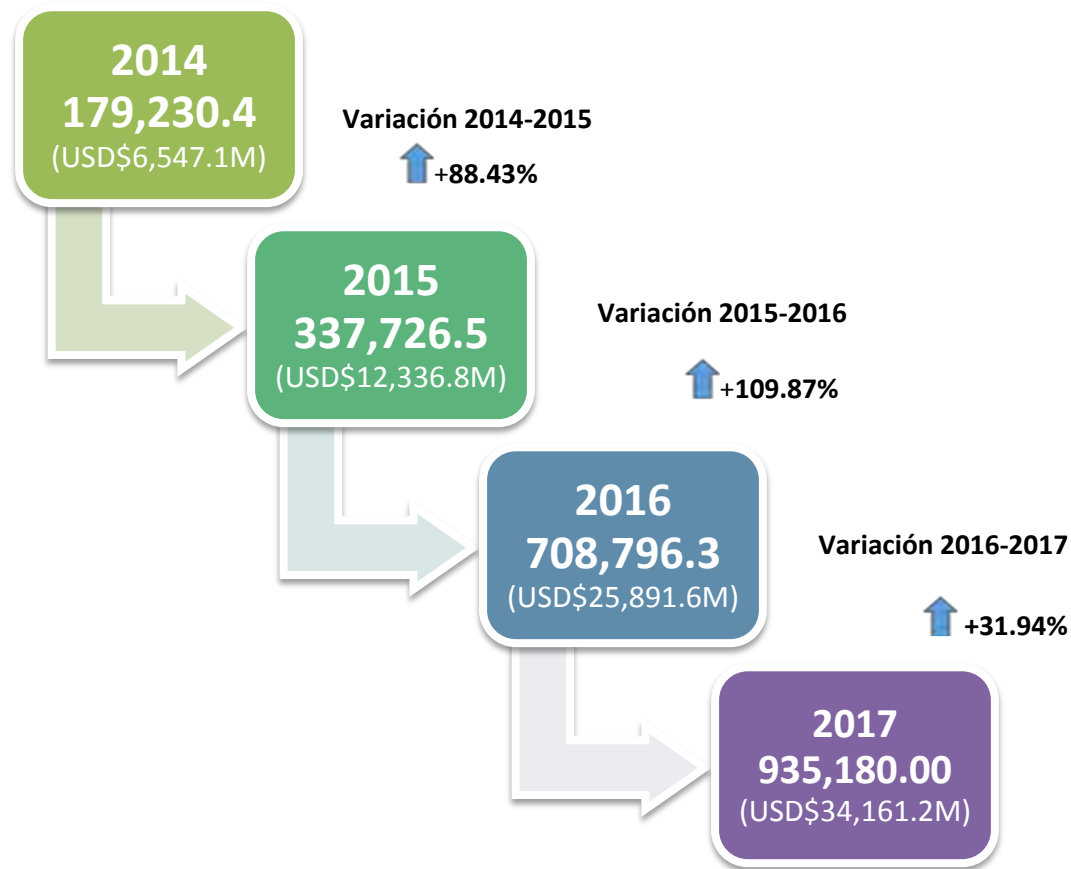
**Proyecto de Ley
(Miles de pesos argentinos)**



Fuente: Creación propia con información del Ministerio de Educación y Deportes, **Proyecto de Ley 2014 a 2017**, Jurisdicción 70, Argentina.

Nota: Las cifras expresadas en miles de dólares se utilizan únicamente como referentes de moneda internacional, no forman parte de la comparación.

Variación anual del presupuesto señalado en el Proyecto de Ley para la formación docente



Fuente: Creación propia con información del Ministerio de Educación y Deportes, **Proyecto de Ley 2014 a 2017**, Jurisdicción 70, Argentina.

Nota 1: En los proyectos de ley de 2014 a 2016 se indicaron los montos asignados a la formación docente, sin hacer especificar el presupuesto destinado a la formación inicial y a la formación continua.

Nota 2: Las cifras expresadas en miles de dólares se utilizan únicamente como referentes de moneda internacional, no forman parte de la comparación

En relación con el porcentaje del presupuesto programado para Formación e Investigación Docente, respecto del monto asignado a Educación y Cultura, podemos observar un aumento de 0.40% en 2014 a 0.73% en 2017. Sin embargo, en 2014, 2015 y 2016 no se especifica si el rubro de Formación e Investigación docente incluye a la formación inicial, a diferencia del Proyecto de Ley 2017, en el que se señala claramente la cantidad asignada al Instituto Nacional de Formación Docente para el área de formación continua.

En cuanto a la variación porcentual del presupuesto destinado a la formación docente, se observa un aumento en cada año, destacando que de 2015 a 2016 existió un aumento de 109.87%.

De lo anterior, es posible deducir un apoyo constante a la docencia argentina por parte del gobierno.

3.3. Resultados e impacto del programa

En Argentina existen documentos de rendición de cuentas por parte del Poder Legislativo y Ejecutivo; en el primer caso, el Ejecutivo tiene la responsabilidad de emitir tres documentos: Discurso de Estado de la Nación, Informe al Senado e Informe a Diputados; por su parte, el poder Legislativo puede supervisar el presupuesto público a través de la Auditoría General, quien publica los informes de auditorías y estudios especiales.^{198/}

En el caso de la Auditoría General de la Nación, dicho ente no practicó auditorías, hasta 2017, al Instituto Nacional de Formación Docente. ^{199/}

^{198/} Crf. Evidence and Lessons from Latin America (ELLA), *Déficits en la Rendición de Cuentas Horizontal en la Argentina: una Historia de dos Mundos*, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Argentina. Disponible en: [\[https://www.cippec.org/wp-content/uploads/.../déficits-en-la-rendición-de-cuentas.pdf\]](https://www.cippec.org/wp-content/uploads/.../déficits-en-la-rendición-de-cuentas.pdf).

^{199/} Dicha información puede consultarse en el sitio web de la Auditoría General de la Nación: [\[https://www.agn.gov.ar/informes/listado-de-informes\]](https://www.agn.gov.ar/informes/listado-de-informes).

Respecto de los documentos emitidos por el poder Ejecutivo, los informes al Congreso de la Unión, correspondientes a 2014 y 2015, no se encuentran publicados en los portales web de la Presidencia de la Nación ni en los de las Cámaras. En 2016, los informes al Congreso de la Unión, no presentaron información relevante en relación con la formación docente continua.

Posteriormente, el 1 de noviembre de 2017, la Presidencia de la Nación presentó el Informe N° 106 a la Cámara de Senadores, en el cual se señaló que están siendo concertados objetivos estratégicos para lograr la mejora en la educación. Entre esos objetivos se encuentra la formación docente continua y permanente para los docentes, orientada a los desafíos de la práctica; a fin de cumplirlo, se realizan las actividades de formación docente en servicio para todos los docentes junto con una oferta de formación especializada y la jerarquización de los cargos de supervisores y directivos con una oferta de formación específica para su rol.^{200/}

Posteriormente, el 30 de noviembre del mismo año, la Presidencia presentó el Informe N° 107, dirigido a la Cámara de Diputados, en el que informó sobre las políticas que lleva a cabo en materia de capacitación docentes, indicando que mejorar la formación de los docentes en ejercicio es uno de los objetivos planteados a nivel nacional, por lo que el Instituto Nacional de Formación Docente ofrece una gama diversificada de ofertas de formación continua. Estas ofertas se estructuran en tres grandes líneas de acción: la Formación Docente Situada, la Formación Docente Especializada y los Trayectos de Fortalecimiento Pedagógico para docentes sin la titulación requerida.^{201/}

En relación con la Formación Docente Situada, en el mismo documento se especifica que su implementación otorga oportunidades formativas a docentes en ejercicio con el propósito de enriquecer los aprendizajes de los estudiantes y garantizar una inclusión educativa plena. En 2017, esta línea de acción se centró

^{200/} Crf. Presidencia de la Nación, **Informe del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, N°106**, Argentina, 2017, p. 241 y 242.

^{201/} Crf. Presidencia de la Nación, **Informe del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, N°107**, Argentina, 2017, p. 44-45.

en encuentros entre directores, jornadas institucionales de los equipos docentes y ateneos didácticos orientados por el Instituto Nacional de Formación Docente, lo que promovió la construcción de acuerdos para fortalecer la práctica docente en contexto. Las jornadas institucionales se realizaron en el 80% de las escuelas con la participación de un total de 1.200.000 docentes. En los ateneos didácticos, 350.000 docentes pusieron en práctica estrategias para desafíos pedagógicos centrales de las tres áreas mencionadas.^{202/}

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Formación Docente lanzó una plataforma de formación docente gratuita y personalizada con una oferta variada de cursos organizados en desafíos pedagógicos relevantes para los docentes; a lo largo de 2017, 95.000 docentes participaron en esos cursos.^{203/}

En relación con la Formación Docente Especializada, se señala que se ofertan 13 Especializaciones gratuitas y semipresenciales con un total de 24.400 inscriptos, donde colegas de todo el país enseñan y aprenden en las aulas virtuales.^{204/}

De igual forma, la Presidencia de la Nación presentó la Memoria detallada del estado de la nación, documento anual que da cuenta de las acciones del Ejecutivo. En la siguiente tabla se muestra la información presentada en materia de Formación Docente:

^{202/} Crf. Presidencia de la Nación, **Informe 107...**, p. 45.

^{203/} Crf. Ídem.

^{204/} Crf. *Ibíd.*, p. 46.

Resultados reportados por la Presidencia en materia de Formación Docente

Año del informe	Información reportada
2014	<p>En cumplimiento de la implementación del Plan Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”, en el presente ejercicio, se abrió la primera cohorte en más de 18.000 escuelas (componente institucional) y más de 400.000 docentes (37% del total). Se seleccionó y convocó a más de 393 cursos docentes realizados por institutos, universidades y sindicatos. Se incorporaron más de 120.000 docentes al componente de actores específicos del sistema educativo (13% del total). Cerca del 50% del total de los docentes argentinos en ejercicio participaron de acciones de capacitación en el marco del Programa durante 2014.</p>
2015	<p><u>La información reportada del 1° de enero al 9 de diciembre de 2015, corresponde al mandato de la Dra. Cristina Fernández.</u></p> <p>En cumplimiento de las acciones previstas para el Programa Nacional de Formación Permanente Nuestra Escuela, iniciativa federal, refrendada en acuerdo paritario que se propone la formación gratuita, universal y en ejercicio de todos los docentes del país, comprende el componente I: situado en las instituciones educativas y se desarrolla a lo largo de tres cohortes consecutivas. Participan actualmente 43.362 escuelas (alrededor del 80% del total del país), y cerca de 800.000 docentes. Además, realizan el recorrido de formación más de 45.000 directivos y casi 2.000 supervisores. El componente II: específico para puestos de trabajo, ofrece 13 postítulos que cursan 247.000 docentes; 27 cursos virtuales con 110.167 inscriptos y 1.700 cursos docentes realizados por institutos, universidades y sindicatos en los que participan cerca de 70.000 docentes durante el año. Cerca del 80% del total de los docentes argentinos en ejercicio participaron de acciones de capacitación en el marco del Programa durante 2014 y 2015.</p>
	<p><u>La información reportada del 10 al 31 de diciembre de 2015, corresponde al mandato del Ing. Mauricio Macri</u></p> <p>Se desarrolló, en el marco del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), una auditoría interna de las líneas de acción que incluyó un relevamiento de los informes de gestión de las áreas, programas y proyectos del INFD y recolección y revisión de las actas, convenios y contrataciones existentes.</p> <p>Se elaboró una propuesta de organigrama creando la Dirección Nacional de Formación Docente Inicial y la Dirección Nacional de Formación Docente Continua.</p> <p>Se elaboró el plan estratégico 2016 – 2019 que abarca la planificación de objetivos y líneas de acción prioritarias del INFD y sus posibles articulaciones con otras áreas del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.</p>
2016	<p>Se relanzó el Programa Nacional de Formación Permanente Nuestra Escuela y se reorientó al desarrollo de las capacidades fundamentales acordadas en el nivel federal: comunicación, comprensión, pensamiento crítico, resolución de problemas, trabajo con otros y aprender a aprender.</p>
2017	<p><u>Formación docente situada</u></p> <p>A través de círculos para equipos directivos, jornadas institucionales, ateneos didácticos y cursos para la enseñanza, se promovió la construcción de acuerdos para fortalecer la práctica docente en contexto. Las jornadas institucionales se realizaron en 70% de las escuelas del país (80% de las escuelas de gestión estatal), en las que se calcula una participación aproximada de 1 200 000 docentes.</p>
	<p><u>Formación docente situada</u></p> <p>En el primer semestre de 2017 se ofrecieron 34 cursos y se inscribieron 45 500 docentes, mientras que en el segundo semestre la oferta de cursos aumentó a 37 con 49 000 inscriptos. Además, se ofrecieron 13 especializaciones gratuitas y semipresenciales con un total de 24 400 inscriptos. Colegas de todo el país enseñaron y aprendieron en las aulas virtuales.</p>

Fuente: Presidencia de la Nación, **Memoria detallada del estado de la nación, 2014 a 2017**, Argentina.

Con la revisión de la información presentada por la Presidencia de la Nación en la memoria detallada de los años 2014 y 2015, presentados por la Dra. Cristina Fernández, es posible conocer el total de docentes y directivos beneficiados por el Programa Nuestra Escuela, así como el porcentaje de avance de implementación respecto de la programación por cohortes.

En el caso de la información proporcionada por el Ing. Macri, en la Memoria de 2015, se señala que se llevó a cabo una auditoría interna a los programas del Instituto Nacional de Formación Docente, sin indicar las generalidades de los resultados, ni las acciones de mejora implementadas con base en los mismos.

Por su parte, en la Memoria detallada de 2016 no se especifica el número de figuras educativas beneficiadas por el Programa, ni el grado de avance respecto de su planeación presentada en el mismo año.

En el caso de la información entregada en la Memoria de 2017, se dieron a conocer el número de cursos ofertados, el porcentaje de escuelas atendidas y el número de docentes beneficiados, tanto de manera presencial como en línea.

Por otra parte, en los Proyectos de Ley se programan los indicadores de las Unidades Ejecutoras del presupuesto público, que en el caso del Instituto Nacional de Formación Docente, se estableció lo siguiente:

Indicadores establecidos en los Proyectos de Ley 2014-2017

Año	Denominación	Observaciones
2014	-	Sin indicadores
2015	-	Sin indicadores
2016	Tasa de avance del Programa Nacional de Formación Permanente	No se indica el método de cálculo.
2017	Tasa de avance del Programa Nacional de Formación Permanente.	No se indica el método de cálculo.

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. **Proyecto de Ley de 2014, 2015, 2016 y 2017**, Argentina.

En 2014 y 2015 no se establecieron indicadores de resultados, por lo que no es posible medir la contribución del programa al cumplimiento de los objetivos establecidos en la planeación o a la resolución del problema público para el cual fue creado.

El indicador establecido para 2016 y 2017, no señala el método de cálculo, tampoco representa un parámetro para valorar de manera adecuada y suficiente el cumplimiento de los objetivos del programa señalados en los planes de acción. De igual forma, el indicador no mide el impacto del programa en la población beneficiaria ni el uso de recursos financieros o materiales.

Por tanto, de 2014 a 2017 no se elaboraron indicadores que permitieran mediar la eficiencia o eficacia del programa.

Con el análisis de los documentos de rendición de cuentas, se identificó la siguiente problemática:

1. En 2014 y 2015 no se establecieron indicadores de resultados, y el indicador establecido en 2016 y 2017 no representa un parámetro para valorar de manera adecuada y suficiente el cumplimiento de los objetivos del programa.
2. Se desconoce el número de figuras educativas beneficiadas por el Programa en 2016 y 2017.
3. No es clara la distribución interna de funciones del Instituto Nacional de Formación Docente, ya que no se tiene aprobada una estructura orgánica.
4. De 2014 a 2017 no se establecieron mecanismos capaces de evaluar el impacto del programa en la población beneficiaria.
5. No existe transparencia en el uso de recursos financieros ni materiales.
6. Las generalidades de los resultados de la auditoría interna practicada al Instituto Nacional de Formación Docente, en 2015, son desconocidas, al igual que los efectos que hubiera podido tener en el funcionamiento del organismo.

7. La falta de vigilancia y seguimiento a la ejecución del programa, por parte del Poder Legislativo, impide verificar la veracidad de los resultados del programa presentados por el Ejecutivo.

Capítulo 4. Análisis comparado de las políticas de formación docente continua en México y Argentina

El programa para el Desarrollo Profesional Docente se constituyó a partir de tres acuerdos nacionales. En 2008 tuvo lugar la Alianza por la Calidad de la Educación, en donde el gobierno nacional de México y el Sindicato de docentes se comprometieron a formar un Sistema de Formación Continua. En 2011, se determinó hacer de la formación docente una herramienta para mejorar la calidad de la educación a través del Acuerdo para la Evaluación Universal de docentes y directivos en Servicio de Educación Básica. Por último, en 2012, en el Pacto por México, las principales fuerzas políticas del país acordaron crear el Servicio Profesional Docente.

A partir de esos convenios se realizaron modificaciones al marco normativo del sistema educativo. De lo anterior, se observa un contexto político en el cual los docentes adquieren un papel fundamental para mejorar la calidad de la educación en México.

Por su parte, el programa Nuestra Escuela surge a partir de la consolidación del Estado nacional como rector del sistema educativo quien, después de una década de gestión descentralizada, emite una serie de normas en materia educativa, hasta aprobar en 2006 una nueva Ley de Educación Nacional. Aunado a ello, en 2013, el gobierno nacional de Argentina y los gremios docentes firmaron el Acuerdo Paritario sobre Formación Docente Permanente y en Ejercicio, con el cual se pactó el establecimiento de un programa de formación continua.

De este modo, se entiende que en Argentina la política pública de formación docente se diseña en un contexto político en el que el gobierno nacional busca garantizar la igualdad en un sistema educativo heterogéneo.

En ambos casos, los programas tienen como antecedentes alianzas entre los gobiernos nacionales y los sindicatos, que permitieron acordar las acciones para atender las necesidades de desarrollo profesional docente; sin embargo, en Argentina existe otro precedente de relevancia: la centralización de las políticas

educativas, lo cual permite comprender la importancia política que adquieren los programas creados a partir de la entrada en vigor de la Ley de Educación Nacional.

4.1. Análisis del diseño e implementación de los programas

Además del contexto político que propició la creación de las políticas de formación docente, es importante comparar los aspectos más relevantes de los programas a fin de identificar las oportunidades de mejora en su diseño e implementación.

A continuación, se señalan los problemas públicos identificados, por los respectivos gobiernos, que sirvieron como base para el diseño de las políticas:

Comparación del problema público

País	Problema público	Comentarios
Argentina	<p>En 2007, se localizó el problema de la fragmentación y bajo impacto de las ofertas de formación continua y desarrollo profesional docente y la necesidad de capacitación en materia de gestión escolar.</p> <p>Además, se determinó necesario el desarrollo de la formación docente continua en coordinación con la formación inicial, la carrera docente y las necesidades de mejora del sistema educativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se dio atención a los problemas de fragmentación y necesidades de capacitación en materia de gestión, ya que el componente institucional se programó con base en esas necesidades y las pedagógicas, reconocidas desde el ámbito nacional. • En el caso de la problemática referente al bajo desarrollo profesional, se buscó darle solución vinculando la formación continua a la carrera docente, por lo que el personal educativo que se capacite o actualice, en el marco del programa Nuestra Escuela, acumula un porcentaje que se toma en cuenta en su carrera. • Respecto del bajo impacto de la oferta de formación continua, no se establecieron mecanismos para medir si la implementación del programa tiene un alto impacto en el componente docente o, en general, en la mejora del sistema educativo.
México	<p>En 2014, se identificó el problema de la falta de óptimas condiciones normativas, de regulaciones pedagógicas, técnicas y de gestión, necesarias para estimular la activa participación del personal educativo en iniciativas de impulso a la formación, capacitación, actualización, superación y desarrollo profesional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El problema relacionado con la normativa fue atendido, ya que se reformó la Constitución Mexicana y la Ley General de Educación, además de crearse la Ley General del Servicio Profesional Docente. • Con respecto a las regulaciones técnicas y pedagógicas, el programa otorgó apoyos relacionados, de 2014 a 2016, mediante la implementación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela. • En relación con las condiciones poco óptimas de gestión escolar, en los instrumentos de diseño del programa no se especificó si se oferta capacitación en temas de gestión, por lo que se desconoce si ese problema es atendido por el PRODEP.

Fuente: Creación propia con información de la **Resolución CFE N° 23/07. Anexo 1**, Argentina y **Diagnóstico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente**, México.

En ambos casos se identificó y delimitó el problema público por resolver; asimismo, se observa que en el diseño de ambas políticas públicas se consideró de manera general la problemática identificada. Sin embargo, en el caso de México, la problemática referente a la falta de regulaciones de gestión se encuentra desvinculada a las actividades y apoyos entregados por el programa.

En este sentido, es recomendable que se realicen diagnósticos que permitan identificar y delimitar el problema público por atender, a fin de establecer mecanismos y componentes pertinentes, los cuales deben tener continuidad entre cada ejercicio fiscal o planeación a corto plazo.

Por otro lado, es importante comparar el marco normativo por el cual se rigen los programas, como se detalla en el siguiente cuadro:

Comparación del marco normativo

País	Normativa	Comentarios
Argentina	La principal norma que rige el ámbito de la formación docente es la Ley de Educación Nacional. De dicha Ley se deriva la planeación del programa, establecida en la Resolución CFE N° 201/13 “Programa Nacional de Formación Permanente” y la Resolución CFE N° 316/17 “Programa Nacional de Formación Permanente. Plan de acción 2017-2021”.	En Argentina, el decreto de la Ley de Educación Nacional estableció el derecho y la obligación de los docentes a la capacitación y actualización integral en servicio. El diseño del programa se detalló en resoluciones y anexos.
México	La normativa mexicana, en materia de formación docente, se estructura a partir de la Ley General de Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente. Su diseño se detalla en las Reglas de Operación, emitidas de manera anual.	En México, existen dos leyes que norman lo relativo al desarrollo profesional docente, además de las reglas de operación elaboradas de manera anual, en las cuales se establecen los pormenores del diseño del programa.

Fuente: Creación propia con información de la Ley N° 26.206, Resoluciones CFE N° 201/13 y CFE N° 316/17, Argentina y Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y Reglas de Operación 2014 a 2017, México.

En ambos casos se crearon los instrumentos legales necesarios para estructurar los programas de formación docente continua.

Por otra parte, en el siguiente cuadro se realiza la comparación de los objetivos de los programas de formación continua:

Comparación de los objetivos

País	Objetivos	Comentarios
Argentina	Los objetivos del programa se centran en promover el desarrollo profesional docente, producir y ampliar conocimientos disciplinares y pedagógicos y transformar las prácticas institucionales y de enseñanza, propiciando las condiciones materiales y financieras para la ejecución del programa.	De manera general, los objetivos del programa Nuestra Escuela se relacionan con los componentes, además de establecer un fin. Sin embargo, en las Resoluciones no se establecieron mecanismos que permitieran garantizar las condiciones materiales y financieras para la implementación del programa. En este sentido, no es claro cómo el programa contribuye al logro de ese objetivo.
México	De 2014 a 2016, el objetivo general del programa consistió en asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación y, los específicos, se centraron en la formación continua y desarrollo profesional del personal docente; servicio de tutoría dirigido a los docentes de nuevo ingreso; servicio de asistencia técnica a la escuela y fortalecimiento de las capacidades de gestión y liderazgo del personal educativo. En 2017, el objetivo general y los específicos se enfocaron en garantizar un perfil idóneo del personal educativo y mejorar la práctica docente, considerando los resultados de la evaluación interna de las escuelas.	De 2014 a 2016 los objetivos específicos se vincularon con las actividades del programa y el objetivo general indicó la finalidad del programa. No obstante, el objetivo general consistió en asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación, sin que se establecieran procesos o instrumentos para verificar que la capacitación y actualización ofertadas por el PRODEP coadyuvaran a lograr esa finalidad. En 2017, el objetivo general se asoció a la finalidad del programa; sin embargo, no se crearon objetivos específicos que se relacionaran con los componentes o tipos de apoyos entregados por el programa. Asimismo, se estableció que la información obtenida en las evaluaciones internas de las escuelas serviría como insumo al programa, no atendiendo lo establecido en el artículo 60 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en el que se señala que los resultados de las evaluaciones externas (aplicadas por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente) deberán ser la guía para la coordinación y oferta de programas de formación continua.

Fuente: Creación propia con información de las **Resoluciones CFE N° 201/13 y CFE N° 316/17**, Argentina y **Reglas de Operación 2014 a 2017**, México.

De manera general, los objetivos principales establecen la finalidad del programa; sin embargo, no se vincularon con la problemática que dio origen a la política pública.

Con respecto a lo antes mencionado, en el caso argentino no se establecieron objetivos relacionados con el problema identificado de fragmentación y bajo impacto de las ofertas de formación continua y desarrollo profesional y la necesidad de capacitación en materia de gestión escolar.

De igual forma, en el caso mexicano, los objetivos establecidos en las reglas de operación de 2017 no se asociaron a la problemática señalada en el diagnóstico respecto de la falta de óptimas condiciones normativas, de regulaciones pedagógicas,

técnicas y de gestión, necesarias para estimular la activa participación del personal educativo en iniciativas de impulso a la formación, capacitación, actualización, superación y desarrollo profesional.

Asimismo, no todos los objetivos, tanto del PRODEP como de Nuestra Escuela, se concretaron en actividades o componentes que permitieran verificar su cumplimiento.

Finalmente, en el caso del PRODEP, los objetivos no tuvieron continuidad entre las reglas de operación anuales.

Por lo anterior, es recomendable que el objetivo principal se diseñe con base en el problema público identificado, que los objetivos se vinculen con actividades o componentes precisos y, de manera general, los objetivos guarden relación entre su programación anual.

Respecto de los beneficiarios, en el siguiente cuadro se compara a la población objetivo de cada programa:

Comparación de la población beneficiaria

País	Población beneficiaria	Comentarios
Argentina	El programa está diseñado para otorgar una atención universal, independientemente del nivel educativo que el docente atienda o si pertenece al ámbito público o privado.	En la Ley de Educación Nacional se dispuso que los docentes de todo el sistema educativo tienen el derecho y la obligación de recibir formación continua. En cumplimiento a ese mandato, el programa Nuestra Escuela beneficia tanto a docentes de educación pública, como privada.
México	En 2014 y 2015 se estableció que la población beneficiaria del programa serían las entidades federativas que recibieran los recursos federales. En 2016 y 2017, el apartado se modificó, estableciéndose que la población beneficiaria sería el personal educativo, del ámbito público, sujeto a formación continua.	En 2014 y 2015 la población beneficiaria no se delimitó de manera adecuada, ya que las entidades federativas no son el objeto de atención de acuerdo a lo señalado en el problema público y en los objetivos del programa. La población beneficiaria se ajustó en 2016, de manera que el personal educativo sería el objeto de atención del programa.

Fuente: Creación propia con información de las Resoluciones CFE N° 201/13 y CFE N° 316/17, Argentina y Reglas de Operación 2014 a 2017, México.

En el caso de Argentina, la población beneficiaria se delimitó de manera adecuada, tomando en cuenta lo señalado en el problema público y en los objetivos del programa.

Es importante reconocer el esfuerzo del gobierno argentino por proporcionar procesos

de formación continua a los docentes del ámbito privado; de esta manera, las acciones del gobierno nacional son congruentes en tanto se atiende el propósito de eliminar la heterogeneidad del sistema educativo.

Por lo que respecta al programa mexicano, en los dos primeros años del PRODEP no se delimitó adecuadamente la población objetivo, ya que las entidades federativas fueron las receptoras de los recursos financieros, pero no son el objeto de atención del programa público; sin embargo, en 2016 se realizaron los ajustes necesarios.

En este sentido, la población beneficiaria no debe programarse con base en la entrega de recursos; es aconsejable que la población beneficiaria se establezca de acuerdo al objeto de atención del problema público y de los objetivos del programa.

El siguiente aspecto a comparar trata de los tipos de apoyo que los programas entregan, los cuales se describen a continuación:

Comparación de los tipos de apoyo

País	Componentes	Comentarios
Argentina	<p>El programa se estructura por dos componentes, uno institucional, que atiende a las necesidades de gestión y pedagógicas reconocidas desde el ámbito nacional y, otro específico, que se centra en el desarrollo disciplinar de cada docente.</p> <p>El componente institucional se desarrolla a través de jornadas entre docentes y directivos y jornadas interinstitucionales, en las que se discuten y llevan adelante las diferentes acciones del programa. Además de las instancias presenciales, el programa otorga acompañamiento tutorial a distancia a los directores de todas las escuelas e Institutos de Formación docente.</p> <p>El componente referente al desarrollo disciplinar, se conforma por acciones que incluyen distintos dispositivos de formación, tales como ciclos, postítulos y seminarios, entre otros.</p> <p>En la planeación de 2014 se especificó un esquema general de contenidos por componente; sin embargo, en 2017 no se estableció un catálogo.</p>	<p>El programa atiende a las necesidades disciplinares, pedagógicas y de gestión del personal educativo.</p> <p>Los componentes establecidos en los planes de acción trienales, tienen continuidad.</p> <p>En general, las modalidades de trabajo son claras y precisas.</p> <p>Sin embargo, en la planeación de 2017 no se estableció un esquema general de contenidos por componente.</p> <p>Además, no se especifica si el programa otorga los apoyos financieros y materiales a las provincias, a los institutos educativos o a los docentes, ya que no vincula alguna modalidad de trabajo con el objetivo de propiciar las condiciones materiales y financieras.</p>
México	<p>Los apoyos entregados de 2014 a 2016 consistieron en financiamiento, acompañamiento académico, apoyo técnico, servicio de Asistencia Técnica a la escuela, formación de asesores técnicos y tutores, acompañamiento al personal docente de nuevo ingreso y oferta programas de estudio de actualización o capacitación.</p> <p>En 2017, el programa entregó apoyo financiero a las entidades federativas para el pago de la Oferta Académica de Formación, como cursos, talleres, diplomados, programas y posgrados. No se especificó si el programa proporcionaría el resto de los apoyos entregados en años previos.</p> <p>En ningún año se contó con un catálogo de oferta de formación continua.</p>	<p>Los tipos de apoyo programados en las reglas de operación de 2014 a 2016 consistieron en financiamiento, asistencia técnica y pedagógica, tutorías a los docentes de nuevo ingreso y oferta de programas de formación continua.</p> <p>No obstante, en 2017 se estableció que el apoyo del programa se constituiría por la entrega de financiamiento para la oferta de formación continua, sin explicar si se daría continuidad a las otras modalidades de trabajo.</p> <p>En el mismo sentido, no se creó un catálogo de oferta de formación continua.</p>

Fuente: Creación propia con información de las **Resoluciones CFE N° 201/13 y CFE N° 316/17**, Argentina y **Reglas de Operación 2014 a 2017**, México.

Los componentes de los programas de formación docente recibieron diferentes nombres en cada país; sin embargo, de manera general se entregan los mismos tipos de apoyo. La *actualización, capacitación y oferta académica de formación* en México, consisten en las mismas actividades de las *acciones en red de profesores e instituciones* en Argentina; las *asesorías* de México se refieren a acciones colectivas que en el caso argentino se ejecutan mediante los *ciclos de formación*; el *acompañamiento* en el caso del PRODEP, se constituyen por los mismos procesos que el *acompañamiento tutorial* de Nuestra Escuela; finalmente, el programa mexicano ofrece *asistencia técnica* a las escuelas, apoyo que no tiene un equivalente en Argentina.

En los documentos de operación de Nuestra Escuela y del PRODEP, de 2014 a 2016, se precisaron los tipos de apoyo que los programas entregan. Sin embargo, las reglas de operación 2017 del PRODEP presentaron deficiencias de diseño, respecto de la definición de actividades y servicios, que no permitieron precisar la forma de operar del programa.

Asimismo, en la planeación del PRODEP y de Nuestra Escuela, de 2017, no se creó un catálogo o esquema general de oferta de programas de formación continua docente. De igual forma, en los planes del programa argentino no se detallaron los mecanismos de entrega de recursos materiales y financieros.

Por lo anterior, es recomendable especificar un esquema general de contenidos o temas a impartir en las modalidades de capacitación, actualización y posgrados –como se realizó en la planeación de Nuestra Escuela 2014–, a fin de verificar que esas modalidades se vinculen con las necesidades de formación detectadas a nivel nacional.

También, en los instrumentos de diseño se deben establecer claramente los tipos de apoyo que el programa entrega, así como las actividades y servicios que proporciona, a fin de facilitar su operación y con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

En relación con las instancias encargadas de la implementación del programa, a continuación se comparan las características generales de los respectivos organismos:

Comparación de las instancias responsables

País	Entidad responsable	Comentarios
Argentina	El programa Nuestra Escuela se encuentra bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Formación Docente, creado en 2006 para planificar y ejecutar las políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua. El Instituto no tiene una estructura orgánica definida, lo que complica la organización de sus actividades, al no tener estructuradas las diversas áreas funcionales de las que se deriva una división del trabajo. Aunado a esto, el desarrollo de los fines propios de la organización puede presentar dificultades.	En Argentina se creó un organismo específicamente para la atención de los temas de formación docente. Sin embargo, hasta febrero de 2018 no se tiene una estructura orgánica publicada, a pesar de que en la Memoria detallada del estado de la nación de 2015, el Ing. Mauricio Macri reportó haber elaborado una propuesta de organigrama.
México	En 2014, se dispuso que la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS) sería la instancia ejecutora del PRODEP. En 2015 y 2016, se señaló que la instancia ejecutora a nivel nacional sería la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD). En el 2017, se estableció en las reglas de operación que las instancias ejecutoras serían la DGFC y la CNSPD, esta última encargándose de vincular los procesos de evaluación del personal docente con la oferta de formación continua.	En el caso de México, la ejecución del PRODEP se asignó en diferentes ocasiones a diferentes instancias, sin lograr definir en 2017 cuál entidad sería la encargada de su implementación.

Fuente: Creación propia con información de la Ley N° 26.206, Argentina y Reglas de Operación 2014 a 2017, México.

En el caso del Instituto Nacional de Formación Docente, al no contar con una estructura orgánica definida, se complica la organización de las actividades e incluso se pone en riesgo el desarrollo de los fines propios de la organización, ya que no tiene definidas las diversas áreas funcionales de las que se deriva una división del trabajo.

Por su parte, en México, la falta de precisión de una entidad encargada de la implementación del programa dificulta la asignación de actividades, así como una adecuada ejecución.

En este sentido, se recomienda que los programas sean asignados a una entidad con una estructura orgánica que favorezca una correcta implementación y, en

caso de que se necesite de la intervención de dos o más unidades responsables, se definan de manera clara y precisa las actividades y obligaciones de cada una.

4.2. Análisis de los resultados e impacto de los programas

En este apartado se realiza una comparación de los resultados presentados por los gobiernos de Argentina y México, respectivamente, a fin de analizar el cumplimiento de los objetivos de las políticas de formación continua y evaluar su impacto en el problema público.

En el siguiente cuadro se analiza el diseño de los indicadores de resultados:

Comparación del diseño de los indicadores de resultados		
País	Análisis del diseño de indicadores	Comentarios
Argentina	<p>En 2014 y 2015 no se establecieron indicadores de resultados, por lo que no es posible medir la contribución del programa al cumplimiento de los objetivos o a la resolución del problema público para el cual fue creado.</p> <p>El indicador establecido en 2016 y 2017 no representa un parámetro para valorar de manera adecuada y suficiente el cumplimiento de los objetivos del programa. De igual forma, el indicador no mide el impacto del programa en la población beneficiaria ni el uso de recursos financieros o materiales.</p>	<p>En Argentina, de 2014 a 2017 no se elaboraron indicadores que permitieran medir la eficiencia o eficacia del programa Nuestra Escuela.</p>
México	<p>El indicador de “fin”, establecido de 2014 a 2017, no representa un parámetro para medir el impacto del programa, ya que mide la proporción de plazas contratadas por concurso de oposición, no la contribución de la formación, actualización académica y capacitación al personal educativo.</p> <p>Tampoco permite medir la contribución del programa a la solución del problema público identificado en el Diagnóstico del PRODEP, el cual señala la falta de óptimas condiciones normativas, de regulaciones pedagógicas, técnicas y de gestión, necesarias para estimular la activa participación del personal educativo en iniciativas de impulso a la formación, capacitación, actualización, superación y desarrollo profesional.</p>	<p>Los indicadores de resultados no representan un parámetro para medir el objetivo del programa ni su contribución a la solución del problema público identificado en el diagnóstico.</p> <p>En este sentido, la elaboración de indicadores no garantizó que el Programa pudiera ser monitoreado a fin de medir sus resultados.</p>

Fuente: Creación propia con información del **Proyecto de Ley de 2014, 2015, 2016 y 2017**, Argentina y de **Cuentas Públicas 2014, 2015, 2016 y 2017**, México.

En ambos casos, los indicadores diseñados para medir los resultados de los programas presentaron deficiencias, ya que no representan parámetros para valorar de manera adecuada y suficiente el cumplimiento de los objetivos de los programas; no permiten verificar el adecuado uso de los recursos financieros o materiales, no miden el impacto de los programas en la población beneficiaria ni su contribución a la solución del problema público identificado.

Por lo anterior, es necesario que se mejore el diseño de indicadores, a fin de crear instrumentos que permitan medir los resultados e impacto de los programas públicos.

En el mismo orden de ideas, a continuación se comparan los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas del PRODEP y Nuestra Escuela:

Comparación de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas

País	Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas	Comentarios
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - La Auditoría General de la Nación no practicó auditorías al Instituto Nacional de Formación Docente. - Respecto de los informes del Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, no se encuentran publicados los correspondientes a 2014 y 2015; en 2016, los informes no presentaron información relevante en relación con la formación continua; no obstante, en noviembre de 2017 se presentó un informe a la Cámara de Diputados con información referente a la oferta de programas y los docentes que participaron en ellos. - Con la información presentada en la Memoria detallada del estado de la nación, la Presidencia de la Nación dio a conocer, en 2014, 2015 y 2017, el total de personal educativo beneficiado por el programa, así como el porcentaje de avance de implementación. En la Memoria de 2016 no se presentó información relevante. - En 2015 se llevó a cabo una auditoría interna al Instituto Nacional de Formación Docente, sin que se dieran a conocer las generalidades de los resultados, ni las acciones de mejora implementadas con base en los mismos. - En cuanto al monitoreo del programa, en 2017 se estableció un eje de acción enfocado a generar información oportuna durante la implementación de las modalidades de trabajo, con el fin de detectar a tiempo necesidades de ajuste; no obstante, no se especificó quién sería el responsable de realizarlo ni el proceso para ejecutarlo. De 2014 a 2016, no se establecieron mecanismos de monitoreo. 	<p>El Poder Ejecutivo presentó información en los años 2014, 2015 y 2017 relacionada con la oferta de formación continua y sobre el número de beneficiados; sin embargo, en 2016 no proporcionó datos.</p> <p>Tampoco se realizaron estudios que permitieran verificar la información proporcionada por el Ejecutivo.</p> <p>Asimismo, no se establecieron mecanismos para dar seguimiento a la implementación del programa.</p>
México	<ul style="list-style-type: none"> - La Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una auditoría de desempeño al PRODEP, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2014, en la cual detectó deficiencias y emitió recomendaciones. - En el periodo 2015-2016 se llevó a cabo una auditoría externa que derivó en la identificación de aspectos susceptibles de mejora. - Respecto de los informes de labores presentados por la Secretaría de Educación Pública, en los periodos de 2014-2015 y 2015-2016 no se indicaron las acciones realizadas por el PRODEP. 	<p>Se realizaron auditorías al PRODEP en los periodos 2014 y 2015-2016, que permitieron detectar deficiencias y emitir recomendaciones.</p> <p>Sin embargo, el Poder Ejecutivo no rindió cuentas sobre la ejecución del programa durante dos periodos.</p>

Fuente: Creación propia con información de los **Informes del Jefe de Gabinete al Congreso de la Unión, 2014 a 2017, Memoria detallada del estado de la nación, 2014 a 2017, Resolución CFE N° 316/17, Argentina** y de **Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2014, Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como específicos, derivados de informes y evaluaciones externas, S-247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente, 2016, Informes de Labores de la SEP, 2014 a 2016.**

En relación con los informes de rendición de cuentas, Argentina no presentó información del programa Nuestra Escuela en 2016 y el Poder Ejecutivo de México no proporcionó datos del PRODEP en los periodos de 2014-2015 y 2015-2016.

En el caso de Argentina, no se realizaron estudios que permitieran verificar la información proporcionada por el Poder Ejecutivo en 2014, 2015 y 2017.

Por su parte, en México se realizaron auditorías al PRODEP que permitieron detectar deficiencias y emitir recomendaciones.

En ninguno de los dos países se determinaron mecanismos para obtener información sobre la ejecución del programa a fin de mejorarlo, ni para verificar el cumplimiento de sus objetivos.

Con base en la información anteriormente señalada, se considera indispensable que en ambos países se fortalezcan las vías de rendición de cuentas en el sector educativo y se establezcan mecanismos adecuados para dar seguimiento al programa.

Por lo que respecta uso de recursos financieros de los programas, a continuación se compara el análisis de la información proporcionada en ese ámbito:

Comparación del uso de recursos financieros

País	Información en materia de economía	Comentarios
Argentina	<p>En 2014, se asignó al área de Formación e Investigación un 0.40% del total del presupuesto aprobado para Educación y Cultura; en 2015 el porcentaje fue de 0.56 y en 2016 de 0.86. Sólo en 2017 se especificó el monto destinado a Formación continua, el cual representó el 0.73% de lo destinado a Educación y Cultura.</p> <p>En este sentido, el presupuesto para la formación docente tuvo una variación de +88.43% de 2014 a 2015; de 2015 a 2016 correspondió a +109.87% y de 2016 a 2017 de +31.94%.</p>	<p>En Argentina, de 2014 a 2017, no se informó si el presupuesto fue ejecutado en su totalidad ni cómo se utilizó.</p> <p>En los Proyectos de Ley 2014, 2015 y 2016 no se especificó si el rubro de Formación e Investigación docente incluye a la formación inicial y a la continua, a diferencia del Proyecto de Ley 2017, en el que se señala claramente la cantidad asignada para formación continua.</p>
México	<p>El PRODEP recibió, en 2014 y en 2015, el 0.07% del presupuesto destinado a Educación; en 2016 el porcentaje fue de 0.68 y en 2017 de 0.38.</p> <p>Por consiguiente, la variación anual del presupuesto fue de 0.0% de 2014 a 2015; en el periodo de 2015 a 2016 correspondió a +788.3% y de 2016 a 2017 de -48.6%.</p> <p>Del monto total aprobado en 2014 para el PRODEP, se ejerció el 81.3% debido a las modificaciones presupuestales; en 2015 se ejerció el 98.7% y en 2016 el 4.5%. En ambos casos la ejecución parcial también se debió a esas modificaciones.</p> <p>Por otra parte, en las reglas de operación de 2014 a 2016 se especificaron los rubros de gastos autorizados y el criterio general de gasto, lo cual no se estableció en las reglas del 2017.</p>	<p>En México, el presupuesto destinado para la ejecución del PRODEP se delimitó de manera clara.</p> <p>También, se especificaron los rubros y los criterios generales de gasto de 2014 a 2016; no obstante, en 2017 no se indicaron esas pautas.</p> <p>Es importante resaltar que en 2016 se aumentó el presupuesto al programa en un 788.3%, respecto del 2015; sin embargo, las modificaciones al presupuesto permitieron la ejecución del 4.5% del monto aprobado.</p>

Fuente: Creación propia con información de los **Proyectos de Ley 2014 a 2017**, Argentina y de los **Presupuestos de Egresos de la Federación 2014 a 2017**, **Cuentas Públicas 2014 a 2016**, **Reglas de Operación del PRODEP 2014 a 2017**, México.

En México, el presupuesto con el cual el PRODEP inició su implementación (2014) correspondió al 0.07% del total aprobado para Educación, el cual, al final el periodo de este estudio (2017) fue de 0.38%. Por su parte, en 2014 Argentina destinó el 0.40% del presupuesto total de Educación, al área de Formación e Investigación, aumentando a 0.73% el porcentaje destinado a Formación Docente Continua en el presupuesto de 2017.

En Argentina no se establecieron criterios generales de gasto ni se publicó información, en ninguno de los años de estudio, respecto del presupuesto utilizado para la ejecución del programa Nuestra Escuela.

Por el contrario, en México las reglas de operación del PRODEP delimitaron en qué y cómo se ejecutaría el presupuesto destinado al programa de 2014 a 2016; también, se especificó el monto asignado y el ejecutado en cada uno de los años de estudio.

Con respecto a lo antes mencionado, se sugiere que la programación del presupuesto se acompañe de restricciones para su ejecución, a fin de que el dinero destinado al programa se emplee en actividades, servicios o materiales que competan al programa y se eviten desvíos de recursos.

Asimismo, es necesario que se transparente el uso del presupuesto, no es suficiente con la publicación de los montos aprobados, en el caso argentino.

En cuanto a los resultados de los programas, en el siguiente cuadro se realiza una comparación de la información publicada por las entidades responsables:

Comparación de resultados		
País	Resultados	Comentarios
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - 2014: Se abrió la primera cohorte, del componente institucional, en más de 18,000 escuelas, con la participación de 400,000 docentes (37% del total). Se convocó a más de 393 cursos docentes realizados por institutos, universidades y sindicatos. Se Incorporaron más de 120,000 docentes al componente de actores específicos del sistema educativo (13% del total). Cerca del 50% del total de los docentes argentinos en ejercicio participaron de acciones de capacitación en el marco del Programa durante 2014. - 2015: Participaron 43,362 escuelas (alrededor del 80% del total del país), y cerca de 800,000 docentes. Además, realizaron el recorrido de formación más de 45,000 directivos y casi 2,000 supervisores. El componente específico ofreció 13 postítulos que cursaron 247,000 docentes; 27 cursos virtuales con 110,167 inscriptos y 1,700 cursos docentes, realizados por institutos, universidades y sindicatos en los que participaron cerca de 70,000 	<p>De 2014 a 2017 se realizaron acciones de formación continua en aproximadamente el 70% de las escuelas del país (80% de las escuelas de gestión estatal), beneficiando a cerca de 1,200,000 docentes en temas pedagógicos y de gestión escolar.</p> <p>Respecto de la formación en temas disciplinares, en 2014 se benefició a cerca de 120,000 docentes (13%); en 2015 el número aumentó a 358,867 docentes, en 2016 no se reportaron cifras y en 2017 se benefició a 73,400 docentes, aproximadamente.</p>

País	Resultados	Comentarios
	<p>docentes durante ese año. Cerca del 80% del total de los docentes argentinos en ejercicio participaron de acciones de capacitación en el marco del Programa durante 2014 y 2015.</p> <p>- 2017: Las jornadas institucionales se realizaron en 70% de las escuelas del país (80% de las escuelas de gestión estatal), en las que se calcula una participación aproximada de 1,200,000 docentes. En el primer semestre de 2017 se ofrecieron 34 cursos y se inscribieron 45,500 docentes, mientras que en el segundo semestre la oferta de cursos aumentó a 37 con 49,000 inscriptos. Además, se ofrecieron 13 especializaciones gratuitas y semipresenciales con un total de 24,400 inscriptos.</p>	
México	<p>- 2014: Participaron 431,638 figuras educativas, que representaron el 38.8% de las 1,111,430 figuras educativas de educación básica.</p> <p>- 2016: durante el segundo semestre de 2016, en educación básica, 14,279 docentes fueron formados y actualizados en 171 cursos en temas pedagógicos, de gestión escolar y de relevancia social.</p> <p>- 2017: En el primer cuatrimestre de 2017, las entidades federativas iniciaron la ejecución de tres proyectos de formación, orientados hacia procesos de planeación escolar, gestión y asesoría técnica pedagógica. Se conformó el Padrón de Instancias Formadoras, a partir del cual el personal educativo de nivel básico del país eligió entre 120 cursos y 46 diplomados. En el primer semestre de 2017 se atendió a 116,636 docentes, técnicos docentes, así como personal con funciones de Dirección, Supervisión y Asesoría Técnica Pedagógica (ATP).</p>	<p>Durante el primer año de implementación se benefició a 431,638 (38.8%) figuras educativas; en 2015 no se proporcionó información al respecto; en 2016, 14,279 docentes fueron formados y actualizados y, en 2017, se atendió a 116,636 figuras educativas.</p>

Fuente: Creación propia con información de la **Memoria detallada del estado de la nación**, 2014, 2015 y 2017, Argentina y de **Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2014, y Quinto Informe de Labores de la SEP**, México.

En el caso de Nuestra Escuela, el componente institucional logró atender al 70% de las escuelas argentinas en cuatro años de ejecución, mientras que el número de docentes beneficiados por el componente específico durante 2014, 2015 y 2017 se estima en 552,267, lo cual representa el 59.8%^{205/} de los docentes argentinos.

^{205/} El total de docentes en Argentina y el porcentaje atendido durante 2014, 2015 y 2017, se calculó con base en el número de docentes atendidos en 2014, el cual representó el 13% del total.

Por su parte, el PRODEP atendió a 562,553 docentes, directores, supervisores y asesores técnicos, durante 2014, 2016 y 2017, beneficiando aproximadamente al 50.6%^{206/} de las figuras educativas en México; no obstante y, en contraste con Argentina, no cuenta con un plan de implementación para atender al 100% de los docentes de escuelas públicas.

En ambos casos, el programa dio atención a más del 50% de las figuras educativas; sin embargo, en ninguno de los casos se sabe si estas acciones lograron un impacto significativo en la labor docente o si atendieron el problema público que dio origen al programa.

4.3. Propuestas

Con base en las áreas de oportunidad identificadas en el análisis comparado de los programas de formación docente continua, en México y Argentina, a continuación, se realizan algunas recomendaciones generales para la mejora de esos programas:

Se sugiere que las unidades responsables elaboren o actualicen diagnósticos que permitan identificar y delimitar el problema público por atender, a fin de establecer mecanismos y componentes pertinentes, los cuales, además, tengan continuidad entre cada ejercicio fiscal o planeación a corto plazo.

El objetivo principal de cada programa debe diseñarse con base en el problema público identificado, los objetivos se deben vincular con actividades o componentes precisos y, de manera general, los objetivos deber establecer relación entre cada programación a corto plazo.

También, se recomienda que la población beneficiaria se establezca de acuerdo al objeto de atención del problema público y de los objetivos del programa.

^{206/} El porcentaje se calculó considerando como 100% el total de alumnos en 2014.

Asimismo, se propone especificar un esquema general de contenidos o temas a impartir en las modalidades de capacitación, actualización y posgrados, a fin de verificar que esas modalidades se vinculen con las necesidades de formación detectadas a nivel nacional.

De igual forma, en los instrumentos operativos se deben establecer claramente los tipos de apoyo que el programa entrega, así como las actividades y servicios que proporciona, a fin de facilitar su implementación y con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

En este sentido, se recomienda que los programas sean asignados a una entidad con una estructura orgánica que favorezca una correcta implementación y, en caso de que se necesite de la intervención de dos o más unidades responsables, se definan de manera clara y precisa las actividades y obligaciones de cada una.

Además, es necesario que se mejore el diseño de indicadores, a fin de crear instrumentos que permitan medir los resultados e impacto de los programas públicos y verificar que cumplieran con el objetivo para el cual fueron creados.

Por último, es indispensable que en ambos países se fortalezcan las vías de rendición de cuentas en el sector educativo y se establezcan mecanismos adecuados para dar seguimiento al programa. Asimismo, se sugiere que la programación del presupuesto se acompañe de restricciones para su ejecución, a fin de que el dinero destinado al programa se emplee en actividades, servicios o materiales que competan al programa y se eviten desvíos de recursos.

Conclusiones

De 2014 a 2017, los gobiernos nacionales de México y Argentina implementaron programas de apoyo al desarrollo profesional docente, enfocados en su formación continua.

Con el análisis comparado de esos programas, se identificaron las **fortalezas y oportunidades de mejora** de cada uno, los cuales se mencionan a continuación:

En **México** se creó el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) para dar atención a la problemática de la falta de óptimas condiciones normativas, de regulaciones pedagógicas, técnicas y de gestión en materia de formación docente continua. Sobre esa base, la ejecución del programa inició en 2014, con la finalidad de asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación y los objetivos de favorecer la formación continua y desarrollo profesional del personal docente, ofrecer un servicio de tutoría al personal docente de nuevo ingreso, proporcionar un servicio de asistencia técnica a la escuela y fortalecer las capacidades de gestión y liderazgo del personal educativo.

En ese contexto y con respecto al diseño e implementación del programa, se concluye lo siguiente:

1. Se elaboró un diagnóstico de la formación docente continua que permitió la identificación y delimitación del problema público por resolver.
2. Se crearon los instrumentos legales necesarios para estructurar el programa.
3. En los dos primeros años del programa, no se delimitó adecuadamente la población objetivo; sin embargo, en 2016 se realizaron los ajustes necesarios.
4. De 2014 a 2016, el diseño del programa permitió atender de manera general la problemática identificada. Sin embargo, los componentes establecidos en 2017 no se encuentran asociados de manera adecuada al problema público.
5. No todos los objetivos del programa se concretaron en actividades o componentes que permitieran verificar su cumplimiento. Además, los objetivos no tuvieron continuidad entre la programación de cada año fiscal.

6. De 2014 a 2016, los instrumentos de diseño del programa definieron de manera clara y precisa, las actividades y servicios que otorgaría el programa. No obstante, no se creó un catálogo o esquema general de oferta de programas de formación continua. Por lo que se refiere a las reglas de operación 2017, ese instrumento presentó deficiencias relacionadas con la falta de precisión de actividades, servicios y criterios generales de gasto, lo cual no permite establecer la forma de operar del programa ni transparentar el uso de recursos.
7. Se considera que la falta de establecimiento de una entidad encargada de la implementación del programa, dificulta la asignación de actividades, así como una adecuada ejecución.
8. El Poder Ejecutivo no proporcionó datos del funcionamiento del PRODEP en los periodos de 2014-2015 y 2015-2016.
9. Se realizaron dos auditorías al PRODEP, una a la ejecución de 2014 y otra del periodo 2015-2016, que permitieron detectar deficiencias y emitir recomendaciones, además de verificar la información presentada en los documentos de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo.
10. Los indicadores diseñados para medir los resultados del programa no representan parámetros para valorar el cumplimiento de los objetivos; no permiten verificar uso de los recursos financieros o materiales, no miden el impacto en la población beneficiaria ni la contribución a la solución del problema público.
11. No se establecieron mecanismos de seguimiento al programa.
12. En relación con el presupuesto, el Poder Ejecutivo publicó la información del monto aprobado para la implementación del PRODEP, así como el ejecutado en cada uno de los años de estudio.
13. El PRODEP atendió a 562,553 docentes, directores, supervisores y asesores técnicos, durante 2014, 2016 y 2017, beneficiando aproximadamente al 50.6%^{207/} de las figuras educativas en México; no obstante y, en contraste con Argentina, no cuenta con un plan de implementación para atender al 100% de

^{207/} El porcentaje se calculó considerando como 100% el total de alumnos en 2014.

los docentes de escuelas públicas. Además, no se evaluó su impacto en la labor docente, ni en la atención al problema público que dio origen al problema.

En el caso de **Argentina**, se localizó el problema de la fragmentación y bajo impacto de las ofertas de formación continua y desarrollo profesional y la necesidad de capacitación en materia de gestión escolar; para atender dicha problemática, se creó el programa de formación docente Nuestra Escuela, a fin de promover el desarrollo profesional docente, producir y ampliar conocimientos disciplinares y pedagógicos y transformar las prácticas institucionales y de enseñanza.

En tal sentido y con el análisis de la información del diseño y ejecución del programa, se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Se identificó y delimitó el problema público, a pesar de no haber elaborado un diagnóstico que permitiera conocer a detalle el contexto y la problemática por atender.
2. El marco normativo posibilitó articular el programa.
3. De manera general, el diseño del programa permitió atender la problemática identificada.
4. En el objetivo principal del programa se estableció la finalidad del mismo; a pesar de ello, no se vinculó con la problemática que dio origen a la política pública. Tampoco se definieron actividades o componentes para todos los objetivos establecidos.
5. La población beneficiaria se delimitó de manera adecuada, tomando en cuenta lo señalado en el problema público y en los objetivos del programa. Es importante resaltar que el programa ofrece formación continua a los docentes del ámbito público y privado, en favor de la equidad educativa.
6. Los instrumentos de planeación señalaron las actividades del programa de manera clara y precisa; no obstante, no se indicaron los mecanismos de entrega de recursos materiales y financieros.

7. La entidad encargada de la ejecución del programa, el Instituto Nacional de Formación Docente, no cuenta con una estructura orgánica definida.
8. No se establecieron indicadores de resultados en 2014 y 2015; los elaborados para 2016 y 2017 no permitieron valorar de manera adecuada y suficiente el cumplimiento de los objetivos del programa; no permiten evaluar el uso de los recursos financieros o materiales, no miden el impacto del programa en la población beneficiaria ni su contribución a la solución del problema público.
9. El gobierno nacional no rindió cuentas acerca del programa Nuestra Escuela en 2016.
10. No se realizaron estudios que permitieran verificar la información proporcionada por el Poder Ejecutivo en 2014, 2015 y 2017, ni se determinaron mecanismos de seguimiento o evaluación del programa.
11. No se establecieron criterios generales de gasto ni se publicó información –en ninguno de los años de estudio- respecto del presupuesto utilizado para la ejecución del programa Nuestra Escuela.
12. Con el programa Nuestra Escuela, el gobierno argentino logró atender, mediante el componente institucional, al 70% de las escuelas argentinas en cuatro años de ejecución, mientras que el número de docentes beneficiados por el componente específico durante 2014, 2015 y 2017 se estima en 552,267, cifra que representa el 59.8% de los docentes argentinos.
13. No se presentó información que permita conocer si las acciones del programa lograron un impacto significativo en la labor docente, o si atendieron el problema público.

Finalmente, en México el presupuesto con el cual el PRODEP inició su implementación (2014) correspondió al 0.07% del total aprobado para Educación, alcanzando un máximo de 0.68% en 2016, el cual, al final del periodo de este estudio (2017) fue de 0.38%, Por su parte, en 2014 Argentina destinó el 0.40% del presupuesto total de Educación, al área de Formación e Investigación, aumentando a 0.73% el porcentaje destinado a Formación Docente Continua en el presupuesto de 2017.

De lo anterior, se concluye que el gobierno Argentino ha estructurado un programa que beneficia a docentes tanto de escuelas públicas como privadas, con un presupuesto que ha alcanzado apenas el 0.73% del total destinado a la Educación y un plan de mediano plazo detallado –que busca beneficiar al total de docentes argentinos-, ha logrado atender al 70% de las escuelas y cerca del 60% de docentes. En el caso mexicano, el programa creado busca atender únicamente a los docentes de escuelas públicas, sin contar con una planeación que permita darle atención al total de ellos, para lo cual ha recibido un presupuesto máximo de apenas el 0.68% del presupuesto destinado a la Educación, logrando atender a poco más del 50% de los docentes de educación pública del país.

En ambos casos, se ha destinado menos del 1% del presupuesto de Educación a programas de formación docente, creados a partir de importantes reformas normativas que ponen al magisterio como uno de pilares de la calidad educativa.

En este orden de ideas, la elaboración de un análisis comparado de los programas de formación docente continua, en México y Argentina, favoreció la identificación de los **ajustes necesarios** para mejorar el diseño y los procesos de cada uno, los cuales se mencionan a continuación:

Programa para el Desarrollo Profesional Docente:

- I. Que en los instrumentos de diseño del programa se establezcan componentes asociados al problema público y guarden continuidad entre cada ejercicio fiscal, a fin de que los apoyos y servicios ofrecidos por el programa no se vean interrumpidos.
- II. Que los objetivos del programa se diseñen con base en el problema público identificado y se vinculen con las actividades y los componentes.
- III. Definir los tipos de apoyo otorgados por el programa, tal como se realizó de 2014 a 2016, a fin de facilitar la operación del programa y con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia y transparencia.

- IV. Definir de manera clara y precisa las actividades y obligaciones de cada uno de los organismos que participan en los diferentes procesos del programa.

Programa de formación permanente “Nuestra Escuela”:

- I. Que los objetivos del programa se vinculen con la problemática que dio origen a la política pública.
- II. Establecer los mecanismos de entrega de recursos materiales y financieros.
- III. Definir la estructura orgánica del Instituto Nacional de Formación Docente.
- IV. Establecer criterios generales de gasto.
- V. Transparentar el uso del presupuesto destinado al programa.

Asimismo, a continuación se presenta una serie de **recomendaciones generales**:

- I. Elaborar un diagnóstico que permita conocer a detalle la problemática por atender y su contexto, a fin de delimitar el problema que el programa atenderá y derivar del mismo los objetivos y componentes
- II. Mejorar el diseño de indicadores, a fin de establecer parámetros que permitan medir los resultados e impacto de los programas públicos.
- III. Fortalecer las vías de rendición de cuentas en el sector educativo y establecer mecanismos de seguimiento al programa.
- IV. Evaluar si los programas han logrado un impacto significativo en la labor docente, o si han dado atención al problema público por el cual fueron creados.
- V. Especificar un esquema general de contenidos o temas a impartir en las modalidades de capacitación, actualización y posgrados, las cuales se vinculen con las necesidades de formación docente continua detectadas.

Por lo anterior, se comprueba la **hipótesis** en la que se estableció que, de 2014 a 2017 los gobiernos federales de Argentina y México implementaron políticas de desarrollo profesional docente enfocadas a la formación continua; sin embargo, los programas “Nuestra Escuela” y “Programa para el Desarrollo Profesional Docente” presentaron deficiencias en los instrumentos, mecanismos y procedimientos que

regulan la operación de los programas que regulan la operación de los programas, el seguimiento a la eficiencia de los apoyos entregados y la vinculación de los temas impartidos en las modalidades de capacitación, actualización y posgrados con las necesidades detectadas.

En este sentido, esas deficiencias repercutieron en el cumplimiento de los objetivos de:

- a) Promover el desarrollo profesional docente, producir y ampliar conocimientos disciplinares y pedagógicos y transformar las prácticas institucionales y de enseñanza, propiciando las condiciones materiales y financieras para la ejecución del programa, respecto del programa “Nuestra Escuela”.
- b) Garantizar una oferta de programas formativos pertinentes y con calidad, para fortalecer paulatinamente el logro educativo del alumnado, orientada al desarrollo profesional del personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente, por lo que se refiere al PRODEP de 2014 a 2016.
- c) Garantizar un perfil idóneo del personal educativo y mejorar la práctica docente, en el caso del PRODEP en el 2017.

Anexos

Anexo 1. Análisis por año de las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente

Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente					
	2014	2015	2016	2017	Comentarios
Objetivo general	Garantizar una oferta suficiente y diversificada de programas formativos pertinentes y con calidad que atienda las necesidades que derivan de la evaluación interna de las escuelas públicas de educación básica y de sus Rutas de Mejora Escolar para fortalecer paulatinamente el logro educativo del alumnado, orientada al desarrollo profesional del personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente que [...] se encuentren en servicio activo en la educación básica de carácter público.	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación, a través de la formación integral de todos los grupos de la población mediante esquemas de formación, actualización académica, capacitación [...] a personal docente, personal técnico docente, con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica.	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación, a través de la formación integral de todos los grupos de la población mediante esquemas de formación, actualización académica, capacitación [...] a personal docente, personal técnico docente, personal con funciones de dirección, personal con funciones de supervisión, personal docente con funciones de asesoría técnica pedagógica.	Contribuir para que el personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión, de asesoría técnico pedagógica [...] accedan y/o concluyan programas de formación, actualización académica, capacitación [...] para favorecer el perfil idóneo.	En las ROP 2017, el apartado de Objetivo general se unifica lo relacionado con Educación Básica, Media Superior y Superior. Sin embargo, el fin de "asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación" se cambia por el de "favorecer el perfil idóneo", a pesar de que el mejoramiento de la calidad es uno de los objetivos principales en la planeación nacional de la presente administración gubernamental.

Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente

	2014	2015	2016	2017	Comentarios
Objetivos específicos	<p>a) Promover y consolidar la oferta de opciones para el desarrollo profesional docente que considere las prioridades educativas nacionales, las necesidades de las escuelas públicas de educación básica y de los maestros para fortalecer paulatinamente el logro educativo del alumnado.</p> <p>b) Mejorar la dirección y supervisión escolar, reforzando su capacidad para apoyar, retroalimentar y evaluar el trabajo pedagógico de los docentes, a través del fortalecimiento de sus capacidades de gestión y liderazgo.</p> <p>c) Promover la formación de personal calificado con funciones de asesoría técnica pedagógica como parte del servicio de asistencia técnica a la escuela.</p> <p>d) Crear e impulsar el servicio de asistencia técnica a la escuela como un mecanismo de apoyo, asesoría y acompañamiento especializado al personal docente y personal con funciones de dirección.</p> <p>e) Impulsar la formación de tutores que acompañen al personal docente de nuevo ingreso durante el periodo de inducción para fortalecer sus capacidades, conocimientos y competencias.</p>	<p>a) Fortalecer los servicios de apoyo a la formación, actualización, capacitación, regularización y el desarrollo profesional del personal docente, a través de los procesos y mecanismos que establece el SPD.</p> <p>b) Instrumentar el servicio de tutoría dirigido al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso.</p> <p>c) Impulsar el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE).</p> <p>d) Fortalecer las capacidades de gestión y liderazgo del personal docente con funciones de dirección y de supervisión.</p> <p>e) Contribuir al desarrollo de capacidades del personal docente en temas educativos prioritarios: impulso de la ciencia y la tecnología, convivencia escolar pacífica con perspectiva de género, igualdad de género, derechos humanos, educación para la paz, incorporación del intercultural, entre otros.</p>	<p>a) Fortalecer los servicios de apoyo a la formación, actualización, capacitación, regularización y el desarrollo profesional del personal docente, a través de los procesos y mecanismos que establece el SPD.</p> <p>b) Instrumentar el servicio de tutoría dirigido al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso.</p> <p>c) Impulsar el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE).</p> <p>d) Fortalecer las capacidades de gestión y liderazgo del personal docente con funciones de dirección y de supervisión.</p> <p>e) Contribuir al desarrollo de capacidades del personal docente en temas educativos prioritarios: impulso de la ciencia y la tecnología, convivencia escolar pacífica con perspectiva de género, igualdad de género, derechos humanos, educación para la paz, incorporación del intercultural, entre otros.</p>	<p>a) Coadyuvar a fortalecer los conocimientos, capacidades y competencias del personal docente, técnico docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica, a fin de contribuir al logro de la idoneidad en la función.</p> <p>b) Contribuir al desarrollo del Personal Educativo en temas de desarrollo de capacidades, para la evaluación interna de las escuelas, con el propósito de mejorar la práctica docente, los resultados de aprendizaje de los alumnos mediante los Consejos Técnicos Escolares y su Ruta de Mejora Escolar, en articulación con el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela.</p> <p>c) Coadyuvar a fortalecer las capacidades del personal docente en temas educativos prioritarios y socialmente relevantes: convivencia escolar pacífica, igualdad de género, educación integral en la sexualidad, derechos humanos, educación para la paz, educación intercultural y bilingüe, uso educativo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, educación inclusiva, así como los que deriven de su contexto local.</p>	<p>De 2014 a 2016 los objetivos se centran en la oferta de formación continua para el desarrollo profesional del personal docente; servicio de tutoría dirigido al personal docente de nuevo ingreso; servicio de asistencia técnica a la escuela y fortalecimiento de las capacidades de gestión y liderazgo del personal educativo. En 2017, los objetivos se enfocan en garantizar un perfil idóneo del personal educativo y mejorar la práctica docente, considerando los resultados de la evaluación interna de las escuelas. Sin embargo, no relaciona la oferta de programas de formación continua con los resultados de las evaluaciones externas, los cuales deberían de ser la guía para la coordinación (a nivel federal) y la oferta (a nivel estatal) de dichos programas, tal como se establece en el artículo 60 de la LGSPD.</p> <p>En 2017 se elimina el objetivo de servicio de tutoría dirigido al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso.</p>

Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente					
	2014	2015	2016	2017	Comentarios
Población objetivo	Las entidades federativas, beneficiarias del programa que deberán atender conjuntamente al personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente [...].	Las Entidades Federativas beneficiarias del Programa que decidan participar en él, atenderán al personal docente y personal docente con funciones de dirección, de supervisión, de asesoría técnico pedagógica y personal técnico docente [...].	Personal docente, personal técnico docente, personal con funciones de dirección, personal con funciones de supervisión, personal con funciones de asesoría técnica pedagógica de educación básica de las Entidades Federativas sujetos a formación continua, actualización y desarrollo profesional.	Personal docente, personal técnico docente, personal con funciones de dirección, personal con funciones de supervisión, personal docente con funciones de asesoría técnica pedagógica de educación básica de las Entidades Federativas sujetos a formación continua, actualización y desarrollo profesional.	A partir de las ROP 2016, se define adecuadamente la población objetivo, al cambiar las Entidades Federativas por el personal educativo, en concordancia con el problema público identificado en el Diagnóstico del PRODEP 2014.
Beneficiarios	Las entidades federativas que atienden al personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente que forman parte del Servicio Profesional Docente, así como personal de las instancias locales de formación continua y de centros de maestros.	Las Entidades Federativas mediante las AEL que atienden al personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica y técnico docente que forman parte del Servicio Profesional Docente (SPD), así como del personal de las instancias locales responsables del SPD y de Centros de Maestros.	Las Entidades Federativas participantes podrán acceder a los recursos y apoyos del Programa, para atender las necesidades de formación continua, actualización, y desarrollo profesional [...] conforme a lo siguiente: a) Enviar la Carta Compromiso en donde las AEL expresen su compromiso de participar de manera corresponsable en el Programa;	Las Entidades Federativas deberán: a) Enviar la Carta Compromiso en donde las AEL expresen su compromiso de participar de manera corresponsable en el Programa. b) Suscribir con la SEP el Convenio de Coordinación para Educación Básica.	Se elimina el requisito del Programa de Trabajo, lo cual dificulta el seguimiento y evaluación del uso de los recursos por parte de las Entidades Federativas
Requisitos	Para participar de los recursos y beneficios del programa, las entidades federativas [...] deben enviar [...] una carta compromiso, suscribir un convenio de coordinación con la Secretaría de Educación Pública, [...] y elaborar una propuesta local para la implementación de las acciones de los apoyos.	Las Entidades Federativas participantes podrán acceder a los recursos y apoyos del Programa, quienes deberán [...] enviar un oficio solicitud donde expresen su compromiso de sumarse al Programa; suscribir con la SEP un Convenio de Coordinación; elaborar un Programa de Trabajo que describa las acciones a implementar durante el ejercicio fiscal 2015 para fortalecer los procesos de formación, capacitación, actualización, superación, desarrollo profesional y avance cultural del personal docente del SPD.	b) Remitir el Programa de Trabajo 2016, en el cual se describirán las acciones previstas para impulsar los esquemas de formación continua, actualización y desarrollo profesional, y c) Suscribir el Convenio de Coordinación.		

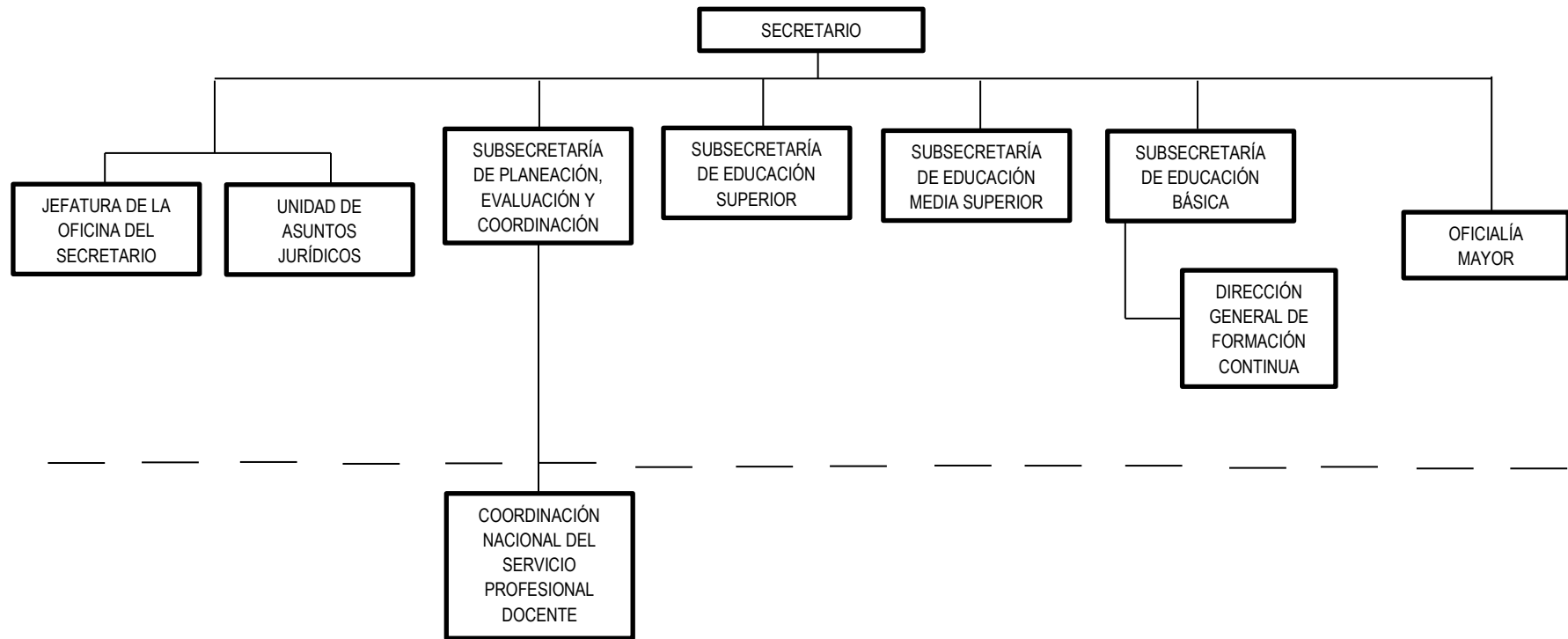
Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente

	2014	2015	2016	2017	Comentarios
Tipo de apoyo	Las entidades federativas que participen en el Programa, recibirán de la SEP financiamiento, acompañamiento académico y apoyo técnico para crear al Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, formar asesores técnicos y tutores que acompañen al personal docente de nuevo ingreso durante el periodo de inducción; mejoren los servicios de desarrollo profesional y oferten programas de estudio diversificados, pertinentes y con calidad para el personal docente y con funciones de dirección, supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente que forman parte del Servicio Profesional Docente, así como personal de las instancias locales de formación continua y de centros de maestros, considerando las condiciones contextuales de la entidad, sus regiones y comunidades escolares.	Las entidades federativas que participen en el Programa, recibirán de la SEP financiamiento, asesoría, acompañamiento académico y apoyo técnico para impulsar y consolidar el SATE, implementar el Servicio de Tutoría a través de la formación de asesores técnicos y tutores que acompañen al personal docente de nuevo ingreso durante el periodo de inducción; ofertar al personal docente que conforma el SPD programas de estudio caracterizados por criterios de suficiencia, relevancia, pertinencia cultural y lingüística, calidad, equidad, inclusión y gratuidad, considerando para ello los resultados de procesos de evaluación sujetos al Servicio Profesional Docente (ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia), las condiciones contextuales de la Entidad Federativa, sus regiones y comunidades escolares; implementar acciones de formación, capacitación, actualización, superación, desarrollo profesional y avance cultural para fortalecer los conocimientos, las habilidades, aptitudes, actitudes y valores del personal docente conforme las prioridades educativas nacionales y locales; así como diseñen y desarrollen mecanismos que promuevan la asesoría, el acompañamiento y la evaluación del trabajo pedagógico, técnico y de gestión del personal docente, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión y liderazgo del personal docente con funciones de dirección y supervisión.	Las entidades federativas que participen en el Programa, recibirán de la SEP financiamiento, asesoría, acompañamiento académico y apoyo técnico para impulsar y consolidar el SATE, implementar el Servicio de Tutoría a través de la formación de asesores técnicos y tutores que acompañen al personal docente de nuevo ingreso durante el periodo de inducción; ofertar al personal docente que conforma el SPD programas de estudio caracterizados por criterios de suficiencia, relevancia, pertinencia cultural y lingüística, calidad, equidad, inclusión y gratuidad, considerando para ello los resultados de procesos de evaluación sujetos al Servicio Profesional Docente (ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia), las condiciones contextuales de la Entidad Federativa, sus regiones y comunidades escolares; implementar acciones de formación, capacitación, actualización, superación, desarrollo profesional y avance cultural para fortalecer los conocimientos, las habilidades, aptitudes, actitudes y valores del personal docente conforme las prioridades educativas nacionales y locales; así como diseñen y desarrollen mecanismos que promuevan la asesoría, el acompañamiento y la evaluación del trabajo pedagógico, técnico y de gestión del personal docente en el aula y la escuela de tipo básico y sostenimiento público, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión y liderazgo del personal docente con funciones de dirección y supervisión.	Los recursos destinados para las Entidades Federativas podrán ejercerse para: - El pago de la Oferta Académica de Formación propuesta por la Dirección General de Formación Continua (DGFC), Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (adscrita a la Secretaría de Educación Pública), la cual se impartirá al Personal Educativo por las Instancias Formadoras que la SEP a través de la DGFC contrate por cuenta y orden de la Autoridad Educativa Local (AEL). - El pago de la Oferta Académica de Formación propuesta por la AEL, e impartida por las Instancias Formadoras que seleccione la AEL y autorice la DGFC. Los recursos del Programa son adicionales y complementarios a los destinados por las Entidades Federativas para el fortalecimiento de la formación continua, actualización y desarrollo profesional del personal educativo en su ámbito de competencia.	En las ROP 2017 se establece que las Entidades recibirán financiamiento, pero no se especifica si la SEP les proporcionará, como en años anteriores, asesoría, acompañamiento o académico, apoyo técnico para impulsar y consolidar el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), o para implementar el Servicio de Tutoría a través de la formación de asesores técnicos y tutores que acompañen al personal docente de nuevo ingreso durante el periodo de inducción.

Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente					
	2014	2015	2016	2017	Comentarios
Rubros de gasto autorizados	Los rubros de gasto autorizados en las entidades federativas son: 1) Promover la formación de personal calificado con funciones de asesoría técnica pedagógica como parte del servicio de asistencia técnica a la escuela (personal docente con funciones de asesoría técnico pedagógica, directivas y de supervisión). 2) Crear e impulsar el servicio de asistencia técnica a la escuela. 3) Promover y consolidar la oferta de opciones para el desarrollo profesional docente que considere las prioridades educativas nacionales, las necesidades de las escuelas públicas de educación básica y del personal docente para fortalecer el logro educativo del alumnado. 4) Impulsar la formación de tutores que acompañen al personal docente de nuevo ingreso durante el periodo de inducción para fortalecer sus capacidades, conocimientos y competencias.	Los rubros de gasto autorizados en las entidades federativas, son: 1) Fortalecer los servicios de apoyo a la formación, actualización, capacitación, regularización y el desarrollo profesional del personal docente, a través de los procesos y mecanismos que establece el SPD. 2) Instrumentar el servicio de tutoría dirigido al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso. 3) Impulsar el Servicio de Asistencia Técnica. 4) Fortalecer las capacidades de gestión y liderazgo del personal docente con funciones de dirección y de supervisión. 5) Contribuir al desarrollo de capacidades del personal docente en temas educativos prioritarios.	Los rubros de gasto autorizados para que las Entidades Federativas destinen a los apoyos financieros proporcionados por este Programa para el tipo básico, son: 1) Fortalecer los servicios de apoyo a la formación, actualización, capacitación, regularización y el desarrollo profesional del personal docente, a través de los procesos y mecanismos que establece el SPD; 2) Instrumentar el servicio de tutoría dirigido al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso; 3) Impulsar el Servicio de Asistencia Técnica; 4) Fortalecer las capacidades de gestión y liderazgo del personal docente con funciones de dirección y de supervisión, y 5) Contribuir al desarrollo de capacidades del personal docente en temas educativos prioritarios.	No especifica.	En las ROP 2014 a 2016 se especifican los rubros de gasto autorizados y el criterio general de gasto; sin embargo, en las reglas del 2017 no se señalan dichos mecanismos, lo cual dificulta tanto la ejecución adecuada del gasto, como su seguimiento.
Criterio general de gasto	Acompañamiento; asesoría; apoyo técnico; capacitación; adquisición, diseño y elaboración de materiales de apoyo; celebrar convenios y contratos de colaboración; diseño y elaboración de programas de formación; apoyos para seguimiento y evaluación del programa; y, apoyo al impulso de la convivencia escolar pacífica.	Acompañamiento; asesoría; apoyo técnico; capacitación; adquisición, diseño y elaboración de materiales de apoyo a los servicios de formación y desarrollo profesional docente; celebrar los instrumentos jurídicos necesarios para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las acciones académicas, técnicas y de gestión que coadyuven a la formación continua y el desarrollo profesional docente y, seguimiento y evaluación del Programa.	Acompañamiento; asesoría; apoyo técnico; capacitación; adquisición, diseño y elaboración de materiales de apoyo a los servicios de formación y desarrollo profesional docente; celebrar los instrumentos jurídicos necesarios para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las acciones académicas, técnicas y de gestión que coadyuven a la formación continua y el desarrollo profesional docente y, seguimiento y evaluación del Programa.	No especifica.	

Fuente: Creación propia con información del Acuerdo número 712 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27/12/2014), Acuerdo número 23/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2015 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27/12/14), Acuerdo número 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016. (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31/12/15) y Acuerdo número 21/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el Ejercicio Fiscal 2017 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28/12/16), México.

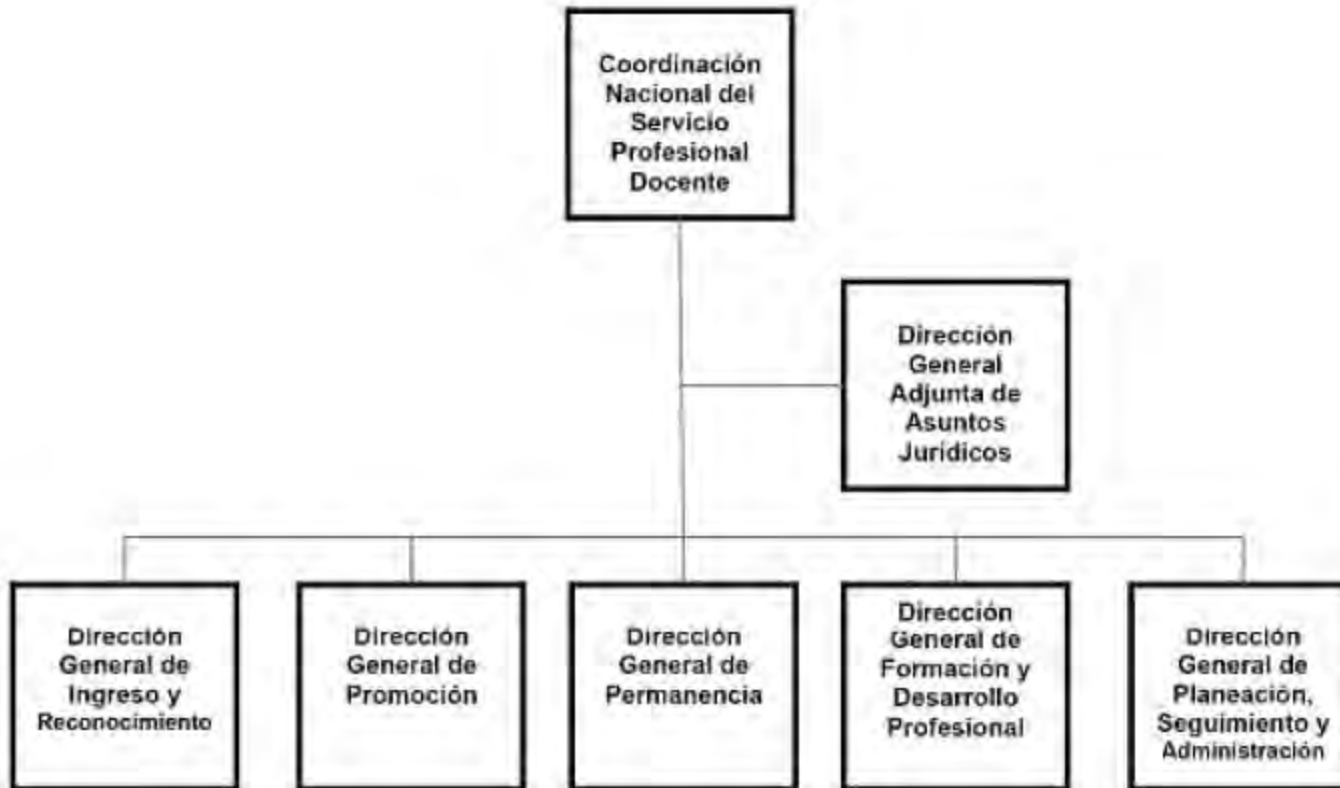
Anexo 2. Estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública



Fuente: Secretaría de Educación Pública, Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Agosto de 2016, México.

Nota: El organigrama se presenta en forma simple ya que la finalidad es mostrar la ubicación de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente y la Dirección General de Formación Continua.

Anexo 3. Estructura orgánica de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente



Fuente: Secretaría de Educación Pública, Manual de Organización General de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2014, México.

Anexo 4. Análisis de los planes de acción del Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”

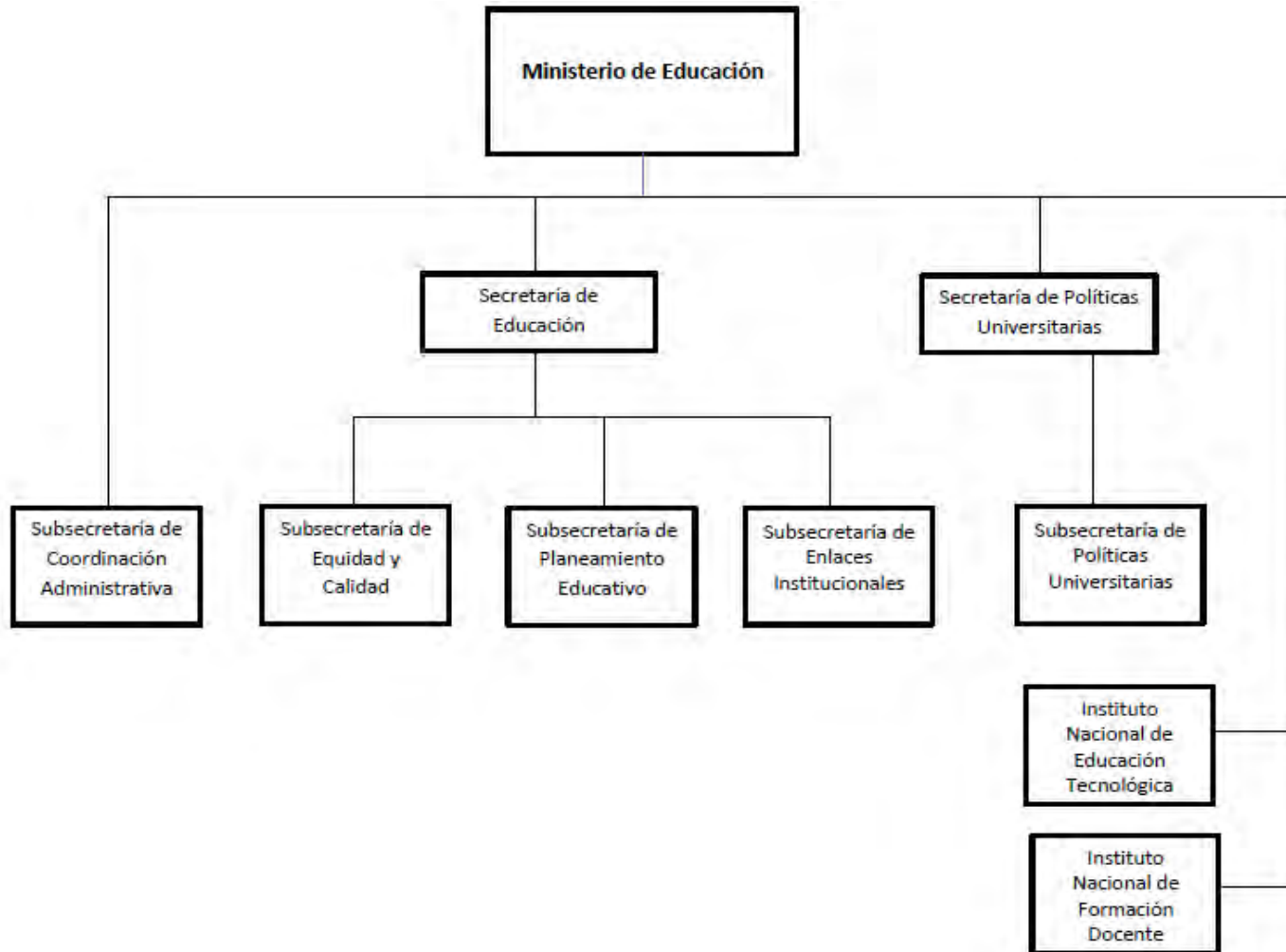
Planes de acción del Programa Nacional de Formación Permanente "Nuestra Escuela"			
	2013-2016	2017-2021	Comentarios
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Instalar una cultura de la formación permanente basada en la evaluación participativa como instancia formativa y necesaria para la producción de estrategias de mejora en las instituciones educativas. • Promover el desarrollo profesional del colectivo de docentes en tanto sujetos responsables de la política pública educativa para la mejora de la enseñanza y los aprendizajes. • Impulsar el trabajo institucional y colaborativo de los docentes que implique reflexión y transformación de prácticas institucionales y de enseñanza. • Propiciar la profundización de la formación disciplinar y didáctica de los docentes. • Promover la producción y circulación de conocimiento e innovación pedagógica generada en las escuelas y en otros ámbitos académicos. • Apoyar la creación de redes de maestros y profesores desde la unidad escolar y la integración de nuevos sectores del campo socioeducativo. • Generar y sostener las condiciones materiales y financieras que demande el desarrollo del Programa de formación permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sostener una cultura de la formación permanente basada en la inclusión con calidad a través de la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes prioritarios para el siglo XXI. • Promover el desarrollo profesional de los equipos docentes como sujetos responsables de la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes. • Impulsar el trabajo colaborativo de los docentes que implique reflexión y transformación de prácticas institucionales y de enseñanza. • Propiciar la profundización de la formación disciplinar y didáctica de los docentes. • Promover la producción y circulación de conocimiento e innovación pedagógica en las escuelas y otros ámbitos académicos. • Garantizar por parte del Estado Nacional las condiciones materiales y financieras que demande el desarrollo del Programa Nacional de Formación Permanente. 	<p>Los objetivos del programa se centran en propiciar las condiciones materiales y financieras para promover el desarrollo profesional docente, producir y ampliar conocimientos disciplina-res y pedagógicos, y transformar las prácticas institucionales y de enseñanza. Dichos objetivos tienen continuidad entre cada plan de acción. Sin embargo, en ninguno de los planes se especifica de qué manera se garantizan las condiciones materiales y financieras para la implementación del programa, ni se indican los rubros de gasto autorizados.</p>
Población objetivo	Docentes de todos los niveles de la educación obligatoria y la educación superior y a todas las instituciones educativas de gestión estatal y privada.	Todos los docentes del país abarcando, por cohortes sucesivas, la totalidad de las unidades educativas de todos los niveles, tanto de gestión pública como de gestión privada.	El programa está diseñado para otorgar una atención universal, independientemente del nivel educativo que el docente atiende, o si pertenece al ámbito público o privado.
Componentes	<p>I – Componente centrado en las Instituciones Educativas: ciclos de formación institucional que tendrá como propósitos trabajar la responsabilidad ético – política del colectivo docente como agente del Estado y de sus políticas públicas, el abordaje educacional de la niñez/infancia y adolescencia desde un enfoque de derecho, y el análisis pedagógico y organizacional de los problemas de enseñanza y los aprendizajes de cada nivel.</p> <p>II – Componente por destinatarios específicos: acciones de formación permanente de los docentes que tienen como principal objetivo la mejora de los resultados y experiencias de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos que transitan por las instituciones educativas.</p>	<p>Componente 1. Formación Docente Situada: orientada a los objetivos de mejora de la inclusión educativa con calidad, acordados federalmente. Esta estrategia incorpora dispositivos formativos tendientes a fortalecer las prácticas de gestión institucional y pedagógica de los equipos directivos y las prácticas de enseñanza de los docentes. Propone una formación docente en ejercicio, que contemple los contextos y necesidades específicas de cada escuela.</p> <p>Componente 2. Formación Docente Especializada: estrategia de formación orientada a profundizar temas y acciones metodológicas considerados clave para enfrentar los desafíos de la enseñanza. Procura responder a las necesidades de formación docente de acuerdo con las prioridades nacionales y jurisdiccionales.</p>	<p>Ambos planes se estructuran por dos componentes: uno institucional, que atiende a las necesidades de gestión y pedagógicas reconocidas desde el ámbito nacional, y otro específico, que se centra en el desarrollo disciplinar de cada docente.</p>

Planes de acción del Programa Nacional de Formación Permanente "Nuestra Escuela"			
	2013-2016	2017-2021	Comentarios
Modalidades de trabajo	<p>I – Componente centrado en las Instituciones Educativas:</p> <p>a) Acompañamiento. Tiene el propósito de construir acuerdos y formar a quienes conducirán los procesos de formación en las jurisdicciones e instituciones educativas.</p> <p>b) Encuentros entre instituciones educativas. Tienen el propósito de brindar formación sobre aquellos temas en los que se sustenta cualquier acción de enseñanza.</p> <p>c) Jornadas institucionales dirigidas al colectivo docente de la unidad escuela. Con el objetivo de llevar adelante una acción sistemática de análisis y discusión centrada en la propia tarea y en relación a la política jurisdiccional y nacional.</p> <p>II – Componente por destinatarios específicos: estas acciones podrán incluir distintos dispositivos de formación, en función de los objetivos perseguidos, tales como ciclos, tramos, Postítulos, Seminarios, entre otros.</p>	<p>Componente 1. Formación Docente Situada (FDS)</p> <p><u>Eje 1: construcción colectiva del saber pedagógico</u></p> <p><i>Círculo de equipos directivos:</i> espacio de formación de alcance universal que convoca a las escuelas de un mismo agrupamiento destinado a fortalecer la gestión pedagógica y coordinado por un supervisor y/o un formador especializado designado.</p> <p><i>Jornada institucional:</i> reunión del equipo docente, coordinada por el equipo directivo a realizarse en todas las escuelas. La actividad se centra en analizar materiales de apoyo a la enseñanza para definir acuerdos entre docentes con el objetivo de diseñar e implementar propuestas orientadas al desarrollo de las capacidades prioritarias.</p> <p><u>Eje 2: ampliación del conocimiento didáctico</u></p> <p><i>Ateneo didáctico:</i> es un espacio de reflexión compartida sobre situaciones de la práctica docente de particular complejidad para el aprendizaje. Las escuelas organizarán ateneos didácticos coordinados por el equipo directivo o por docentes asignados a tal tarea. Se organizan en trayectos de tres encuentros encadenados que permiten poner a prueba propuestas de enseñanza y documentar buenas prácticas.</p> <p><i>Asesoramiento situado:</i> es un proceso continuo e intensivo de orientación ofrecido por acompañantes pedagógicos destinado a un conjunto acotado de escuelas que deben atender las trayectorias estudiantiles que presentan más dificultades.</p> <p><u>Eje 3: información oportuna</u></p> <p><i>Monitoreo:</i> es un proceso de captación y de análisis de información que se realiza durante la implementación de los dispositivos de la FDS. Permite analizar el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución.</p>	<p>En el caso del componente institucional, los apoyos de 2013 a 2016 consistieron en otorgar acompañamiento al personal encargado de conducir los procesos de formación y de realizar encuentros entre pares (instituciones y personal educativo) a fin de propiciar intercambio de conocimiento; mientras que en 2017, para la implementación del componente institucional, se crea un recorrido compuesto por tres ejes, con acciones destinadas al ámbito pedagógico, didáctico y de seguimiento al programa. Las actividades del componente centrado en la ampliación de conocimientos disciplinares incluyen dispositivos de formación similares en ambos planes; sin embargo, se describen con mayor puntualidad en el plan de acción 2017, lo que permite que los responsables puedan ejecutarlo con mayor precisión.</p>
		<p>Componente 2. Formación Docente Especializada</p> <p><i>Cursos de enseñanza:</i> son cursos de modalidad presencial o semipresencial centrados en el abordaje didáctico para el desarrollo de las capacidades en los estudiantes. Se organizan sobre la base de documentos marco elaborados por el Instituto Nacional de Formación Docente.</p> <p><i>Propuestas de profundización:</i> son propuestas de formación continua centradas en temáticas priorizadas federal y jurisdiccionalmente, de modalidad presencial, virtual o mixta. Los ejes temáticos priorizados serán acordados anualmente. Las propuestas de profundización deberán responder a los siguientes formatos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cursos: ofertas de formación presenciales o virtuales acotadas en el tiempo para profundizar temáticas relacionadas con la experiencia de los docentes que participan y con su desempeño actual o futuro. • Ciclos de actualización académica: trayectos formativos conformados por, al menos, 3 cursos presenciales o virtuales articulados y un trabajo de integración final. • Especializaciones: trayectos de posgrado que aportan a la actualización o profundización de conocimientos en las distintas áreas o disciplinas de su especialidad. 	

Planes de acción del Programa Nacional de Formación Permanente "Nuestra Escuela"			
	2013-2016	2017-2021	Comentarios
Ejecución del Componente 1	<p>Cohorte 1) 2014 – 2016: alrededor de 10.000 unidades educativas.</p> <p>Cohorte 2) 2015 – 2017: alrededor de 18.000 unidades educativas.</p> <p>Cohorte 3) 2016 – 2018: alrededor de 17.000 unidades educativas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quienes comenzaron su primer trayecto en 2014 y lo completaron en 2016, realizarán su segundo trayecto en el período 2017-2019. 2. Quienes comenzaron su primer trayecto en 2015 y lo completarán en 2017, realizarán su segundo trayecto en el período 2018-2020. 3. Quienes comenzaron su primer trayecto en 2016 y lo completarán en 2018, realizarán su segundo trayecto en el período 2019-2021. 	El componente institucional se ejecuta en 3 cohortes previstas en cada plan, las cuales se coordinan temporalmente.
Esquema general de contenidos por componente	<p><u>Componente I</u></p> <p>Señala 7 temáticas comunes para todos los niveles y las siguientes especificaciones por nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel inicial: 3 - Primaria: 6 - Secundaria: 5 	Sin información	En 2014 se estableció un esquema general de contenidos por componente; sin embargo, en 2017 no se precisó dicha información.
	<p><u>Componente II</u></p> <p>Establece las siguientes cantidades de ejes temáticos por nivel (y precisa los destinatarios):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel inicial: 9 - Primaria: 11 - Secundaria: 12 - Superior: 7 		

Fuente: Creación propia con información tomada de la Resolución CFE N° 201/13 y la Resolución CFE N° 316/17, Argentina.

Anexo 5. Estructura orgánica del Ministerio de Educación



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley 22.520. Ley de Ministerios y del Decreto N° 746/2017, publicado en el Boletín Oficial el 26 de septiembre de 2017, Argentina.

Fuentes de información

- Aguilar Villanueva Luis (Ed.), **La hechura de las políticas públicas**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Aguilera Dorantes Mario, **Consulta Nacional para la Modernización de la Educación**, Comisión Nacional para la Consulta sobre la Modernización de la Educación de la Secretaría de Educación Pública, México, 1989.
- Auditoría General de la Nación, sitio web: [<https://www.agn.gov.ar>].
- Auditoría Superior de la Federación (ASF), **Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2014, Programa para el Desarrollo Profesional Docente de Educación Básica**, México, 2016.
- _____, **Informe de la Cuenta Pública 2011. Evaluación de la Política Pública de Educación Básica**, México, 2012.
- _____, **Metodología de la Auditoría Especial de Desempeño para el Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Sociales**, ASF, México, 2013.
- Asociación Argentina de Administración Pública, **Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional. Poderes, características, funciones, competencias, recursos**, Círculo de Legisladores de la Nación Argentina. Segunda Edición, Argentina, 2014.
- Banco Interamericano de Desarrollo, **Resultados PISA 2012 en América Latina**, disponible en: [<http://www.iadb.org/es/temas/educacion/resultados-pisa-2012-en-america-latina,9080.html>].

- Blanco Emilio Bosco, “Eficacia escolar y desigualdad: aportes para la política educativa”, **Perfiles Latinoamericanos**, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 12, número 34, julio-diciembre de 2009, México.
- Bulcourn Pablo y Cardozo Nelson, **¿Por qué comparar políticas públicas?**, Documento de Trabajo #3, octubre de 2008, disponible en: [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf].
- Cámara de Senadores, **Ley N° 26.206. Ley de Educación Nacional**, Argentina, 2006.
- Carlos Eugenio Beca y Marianela Cerri, **Políticas docentes como desafío de Educación para Todos más allá del 2015**, *Apuntes Educación y Desarrollo Post-2015 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, no. 1, 2014.
- Chavarría Navarro X. y Borrell Closa E., **Calidad en la Educación**, Edit. Edebé, España, 2002.
- Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), **Evaluación de Diseño del Programa para el Desarrollo Profesional Docente**, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México, 2015.
- Consejo Federal de Educación, **Resolución CFE N° 23/07**, Argentina, 2007.
- _____, **Resolución CFE Nro.30/07. Anexo I “Hacia una Institucionalidad del Sistema de Formación Docente en Argentina”**, Argentina, 2007.
- _____, **Resolución CFE N° 167/12. Plan Nacional de Formación Docente 2012-2015**, Argentina, 2012.

- _____, **Resolución CFE N° 188/12. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente**, Argentina, 2012.
- _____, **Resolución CFE N° 201/13, Programa Nacional de Formación Permanente**, Argentina, 2013.
- _____, **Resolución CFE N° 257/15**, Argentina, 2015.
- _____, **Resolución CFE N° 316/17**, Argentina, 2017.
- Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), **Resolución número 223/2004**, Argentina, 2004.
- _____, **Resolución CFCyE No. 241/05**, Argentina, 2005.
- _____, **Resolución CFCyE No. 251/05**, Argentina, 2005.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), **Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como específicos, derivados de informes y evaluaciones externas, S-247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente**, México, 2016.
- Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, **Historias de Aprendizaje sobre la asesoría y la formación continua en México**, Secretaría de Educación Pública en colaboración con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México, 2006.
- Dussauge Laguna Mauricio, *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitación y posibilidades*, "Gestión y Política Pública", volumen XVIII, número 2, II semestre de 2009.
- Escalona Valdés Jesús, *La transformación de las prácticas educativas en México: el caso del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación*

Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio (2007-2010), Tesis de licenciatura, UNAM, 2012.

- Evidence and Lessons from Latin America (ELLA), *Déficits en la Rendición de Cuentas Horizontal en la Argentina: una Historia de dos Mundos*, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Argentina. Disponible en: [<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/.../déficits-en-la-rendición-de-cuentas.pdf>].
- Ferrel Heady, **Administración Pública. Una perspectiva comparada**, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- _____, "Comparison in the study of public administration", en Eric E. Otenyo & Nancy S. Lind (Eds.), **Comparative Public Administration: the essential readings, Research in public policy analysis and management**, Volume 15, Elsevier, USA, 2006.
- Fried Robert "La administración pública comparada: La búsqueda de teorías". En N. Lynn, y A. Wildavsky, **Administración Pública, el estado actual de la disciplina**, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- García Guzmán Maximiliano, *La orientación multidisciplinaria de la Administración Pública*, "Revista Venezolana de Gestión Pública", Año 2, N° 2, Universidad de los Andes, Mérida-Venezuela, Enero-Diciembre 2011.
- García Maldonado José, **El programa de actualización del magisterio**, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), 1995.
- Grau Mireia, **El análisis de las políticas públicas**, disponible en: [<https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.1.politicaspUBLICAS.pdf>].
- Instituto Nacional de Formación Docente, sitio web: [<http://portales.educacion.gov.ar/infed/>].

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, **La educación obligatoria en México. Informe 2016**, México, 2016.
- _____, **Los docentes en México. Informe 2015**, México, 2015.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México (INEE) y Comisión de Educación y Servicios Educativos (CESE) de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Reforma Educativa**, México, INEE-CESE, 2015.
- Jaim Etcheverry Guillermo, **La tragedia educativa**, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2006.
- Latapí Sarre Pablo, **¿Cómo aprenden los maestros?**, Cuadernos de discusión 6, Secretaría de Educación Pública, México, 2003.
- Menees Ernesto et al., “Tendencias educativas oficiales”, 1934-1964. México, CEE/UIA, 1988; Varios autores: **La capacitación docente, imperativo de la educación mexicana**. El IFCM (1944-1971). T.I, México, DGC y PM, SESIC, 1989, ficha del término “Instituto Federal de Capacitación del Magisterio”, tomada del diccionario Biblioweb UNAM, disponible en: [http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/terminos/ter_i/ifcm.htm].
- Ministerio de Educación, **Bloque 2: Evaluación Institucional Participativa. La evaluación participativa como componente formativo del Programa Nuestra Escuela**, Argentina disponible en: [<https://goo.gl/DSbbxy>].
- _____, Presentación del programa: Nuestra Escuela. Programa Nacional de Formación Permanente, disponible en: [<http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/>].
- _____, **La política de capacitación docente en la Argentina. La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)**, Argentina, 2001.
- _____, sitio web “educar”, disponible en:

[<https://www.educ.ar/noticias/121099/programa-de-formacion-docente-permanente>].

- Ministerio de Cultura y Educación y Consejo Federal de Cultura y Educación, **Resolución N° 63/97**, Argentina, 1997.
- _____, **Documento para la Concertación Serie A N° 9. Red Federal de Formación Docente Continua**, Argentina, 1994.
- Nohlen Dieter, *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos*, dos tomos, Ciudad de México: Porrúa, 2006, Método Comparativo, consultado en: [http://www.nohlen.uni-hd.de/es/doc/diccionario_metodo-comparativo.pdf].
- Oficina Nacional de Presupuesto, **Jurisdicción 70. Ministerio de Educación. Proyecto de Ley 2014**, Argentina.
- _____, **Jurisdicción 70. Ministerio de Educación. Proyecto de Ley 2015**, Argentina.
- _____, **Jurisdicción 70. Ministerio de Educación. Proyecto de Ley 2016**, Argentina.
- _____, **Jurisdicción 70. Ministerio de Educación. Proyecto de Ley 2017**, Argentina.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), *La formación docente en Argentina: tradiciones y transformaciones actuales*, II Seminario Internacional de Innovaciones Educativas. **Proyecto Multinacional Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas**, Buenos Aires, Argentina, 24 al 26 de junio de 1998, p. 6. Disponible en: [<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004500.pdf>].
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, **Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos. Informe de**

seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo, Ediciones UNESCO, Francia, 2014.

- _____, **Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe**, Chile, 2013.
- Parrado Salvador, Colino César y Olmeda José, **Gobiernos y administraciones públicas en perspectiva comparada**, Editorial tirant lo Blanch, México, 2013.
- Peter May, “Claves para diseñar opciones de políticas”, en Aguilar Villanueva Luis (Ed.), **Problemas públicos y agenda de gobierno**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- Piovani María Verónica, **Las políticas de formación docente, Avances y desafíos pendientes**, Seminario Internacional del IPE-UNESCO Buenos Aires, Argentina, 2012.
- Presidencia de la República, **Primer Informe de Gobierno del C. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León**, México, 1995.
- _____, **Reforma Educativa, Iniciativa de Reforma Constitucional**, México, 2012, disponible en: [<http://pactopormexico.org/Reforma-Educativa.pdf>].
- _____, **Sexto Informe de Gobierno del C. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León**, México, 2000.
- _____, **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**, Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013, México.
- Presidencia de la Nación, **Informe del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, N°106**, Argentina, 2017.
- _____, **Informe del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, N°107**, Argentina, 2017.

- _____, **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada el 9 de marzo de 2018.
- _____, **Memoria detallada del estado de la nación 2014**, Argentina 2015.
- _____, **Memoria detallada del estado de la nación 2015**, Argentina 2016.
- _____, **Memoria detallada del estado de la nación 2016**, Argentina 2017.
- _____, **Memoria detallada del estado de la nación 2017**, Argentina 2018.
- Riggs Fred, The prismatic model: conceptualizing transitional societies, en Eric E. Otenyo & Nancy S. Lind (Eds.), **Comparative Public Administration: the essential readings**, *Research in public policy analysis and management*, Volume 15, Elsevier, USA, 2006.
- Santillán Marcela, **La formación docente en México**, sitio web de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), disponible en: [<https://www.oecd.org/edu/school/43765204.pdf>].
- Sartori Giovanni, **La política: lógica y método en las ciencias sociales**, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Schein H. Edgard, **Psicología de la organización**, Editorial Prentice Hall, España, 1975.
- Secretaría de Educación Pública, **Diagnóstico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente**, México, 2014.

- _____, **Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2005, México.
- _____, **Decreto por el que se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2016, México.
- _____, **Programa Sectorial de Educación 2013-2018**, Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de diciembre de 2013, México.
- _____, **Acuerdo número 712 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2014**, México, 2013.
- _____, **Acuerdo número 23/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2015**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2014, México.
- _____, **Acuerdo número 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2015, México.
- _____, **Acuerdo número 21/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el Ejercicio Fiscal 2017**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2016, México.
- _____, **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992, México.

- _____, **Ley que establece el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1944, México.
- _____, **Ley General de Educación**, documento original, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, México.
- _____, **Reglas de Operación 2004 del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio**, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 2004, México.
- _____, **Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de setiembre de 2013, México.
- _____, **Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2013, México.
- _____, **Convenio para la extensión del Programa Nacional para la Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP)**, firmado con el Gobierno del Estado de Jalisco, México, 1997.
- _____, **Tercer Informe de Labores**, México, 2015.
- _____, **Cuarto Informe de Labores**, México, 2016.
- _____, **Quinto Informe de Labores**, México, 2017.
- Secretaría de Gobernación, **Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos**

Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, México.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014**, México, 2013.
- _____, **Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015**, México, 2014.
- _____, **Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016**, México, 2014.
- _____, **Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017**, México, 2015.
- _____, **Cuenta Pública 2014**, México, 2015.
- _____, **Cuenta Pública 2015**, México, 2016.
- _____, **Cuenta Pública 2016**, México, 2017.
- _____, **Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**, diciembre de 2008, disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf].
- _____, **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2016.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y Secretaría de Educación Pública, **Alianza por la Calidad de la Educación**, México, 2008. Disponible en: [www.oei.es/historico/pdfs/alianza_educacion_mexico.pdf].
- _____, **Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica**. México, 2011.

- Treviño Ernesto, Villalobos Cristóbal y Baeza Andrea, **Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en base al Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo**, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Francia, 2016.
- Trujillo Guillermo, “¿La tercera es la vencida? Tres intentos con un mismo propósito: la actualización permanente de maestros de educación básica”. México, 2003, disponible en: [goo.gl/FHd5Fa].
- Valdivia Fortino y González Jorge, **Instituto Federal de Capacitación del Magisterio**, Instituto de Educación de Aguascalientes, disponible en: [goo.gl/ci2gAH].
- Velázquez García José Miguel, **Los ejercicios de la Evaluación y Perspectivas de Desarrollo de la Educación Básica en México, Hacia una agenda integrada, 2000-2011**, Movimiento Ciudadano, México, 2013, disponible en: [goo.gl/3j67NK].
- Ventura Oscar, “La gestión del conocimiento y su impacto en prácticas educativas innovadoras: El caso del nuevo modelo de formación continua de los maestros en México (2004-2006)”, 1er Congreso Internacional de Innovación Educativa (CIIE), 2000.
- Vicher Diana, “Un modelo para el análisis comparativo: Fred Riggs”, *Blog Administración Pública Comparada*, disponible en: [goo.gl/ZLnZVG].
- Vitarelli Fabián Marcelo, “La formación docente inicial y continua en Argentina. Un sistema en movimiento”, en María Elena Ortiz, Carlos Crespo Burgos, Edgar Isch, Eduardo Fabara Garzón (Coord), **Reflexiones sobre la formación y el trabajo docente en Ecuador y América Latina, Ecuador**, Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador, 2015.