



uaim

RA XIMHAI

Volumen 11 Número 4 Edición Especial
Julio - Diciembre 2015
425-466

LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN DOCENTE: DOS TENDENCIAS CON SEMEJANZAS Y DISCREPANCIAS

TEACHER TRAINING SYSTEMS: TRENDS WITH TWO SIMILARITIES AND DISCREPANCIES

Isidro **Barraza-Soto**¹; Laurencia **Barraza-Barraza**² y Claudia Ivone **Romero-Morales**³

¹Docente-Investigador del Centro de Actualización del Magisterio. C. Independencia No. 121 Nte. Zona Centro. Durango, Dgo. 34000. Tel 6181301529. ²Docente-Investigadora y Directora del Centro de Actualización del Magisterio. C. Independencia No. 121 Nte. Zona Centro. Durango, Dgo. 34000. Tel 6181301529. ³Docente y Coordinadora Académica del Centro de Actualización del Magisterio. C. Independencia No. 121 Nte. Zona Centro. Durango, Dgo. 34000. Tel 6181301529.

RESUMEN

Este ensayo tiene la finalidad de hacer un seguimiento a las políticas educativas destinadas a la formación docente y en particular a la constitución del Sistema de Formación Docente, para lo cual se revisan las tendencias propuestas por dos organismos: La UNESCO y la ANUIES. El periodo que analizamos se ubica entre 1990 y 2006. Las reformas emprendidas posteriores a este periodo son abordadas tangencialmente; consideramos que las propuestas analizadas surgen y se diseñan en los años revisados; sin embargo, gran parte de ellas son operadas actualmente. Desde la búsqueda teórica hemos detectado que la constitución del sistema de formación docente sigue siendo un tema pendiente. Las políticas y reformas para la formación docente han sido enclavadas en un escenario neoliberal, por lo que la formación docente ha sido enviada a lo que se conoce como “el mercado de la educación”.

Palabras clave: formación docente, ANUIES, UNESCO.

SUMMARY

This essay presents a follow up on teacher-training educational policies and, in particular, those related to the constitution of the Teacher Training System (Sistema de Formación Docente, in Spanish). The follow up is developed by reviewing the trends proposed by UNESCO and ANUIES. The period of policies analyzed is from 1990 to 2006. Reforms that were undertaken after this period are obliquely addressed, as we consider that the reforms analyzed appeared and were designed in this period, however a big part of them operate nowadays. From this review, we have detected that constitution of the teacher training system remains as a pending topic. Policies and reforms for teacher training are on a neoliberal scenario, resulting on teacher training being sent to what is known as “education market”.

Key words: teacher training system, ANUIES, UNESCO.

INTRODUCCIÓN

Reformar la formación docente parece ser una preocupación de la mayor parte de los países. En esa virtud, varios organismos se han preocupado por recomendarle a los gobiernos las estrategias de reforma desde una visión global, tal es el caso de la UNESCO y la ANUIES. Otras organizaciones educativas y gremiales, en México, como la SEP y el SNTE también muestran interés al respecto, pero en el caso de estas últimas, sus propuestas son planteadas bajo una óptica nacional. Las recomendaciones de unas y otras organizaciones, tienen implicaciones de diverso tipo que influyen en la integración del sistema de formación docente. De las organizaciones que tratan el tema de la formación docente y que dictan recomendaciones, en este trabajo solamente se analizan las propuestas y/o escenarios de dos organismos públicos: la UNESCO y la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES). La primera, de orden mundial, la segunda, de alcance nacional, por considerar que muestran las tendencias en este

campo. Nuestro objetivo consiste en identificar, desde el ámbito de las políticas públicas educativas las tendencias en la formación docente y las implicaciones que tienen para la constitución del Sistema de Formación Docente.

El ensayo está estructurado en tres apartados, el primero se centra en discutir las implicaciones que ha tenido la propuesta de la UNESCO en la formación docente y en particular en la constitución del sistema, el segundo analiza la propuesta de la ANUIES y finalmente se confrontan con las aportaciones de algunos teóricos sobre este tema.

La propuesta de la UNESCO en formación docente. Sus implicaciones en el sistema

En la propuesta de la UNESCO (1998) se advierte la tendencia para que todas las instituciones de educación superior (universidades, politécnicos y cualquier otra modalidad) públicas y privadas puedan ofertar los servicios de formación de docentes, quienes a su vez prestarán los servicios en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Esta propuesta es divergente respecto de la visión de los fundadores de las primeras escuelas normales en el mundo, quienes defendían la idea de que la formación de maestros debía realizarse en instituciones que nada tuvieran que ver con las universidades (García, como se cita en Rodríguez, Sanz y Sotomayor, 1998). También se contrapone con la de los promotores del normalismo en México (Ignacio Manuel Altamirano y Miguel F. Martínez) quienes se propusieron *lograr que la dirección técnica de la instrucción primaria estuviera en manos de pedagogos o normalistas y no en la de profesionistas sin conocimientos especializados sobre educación y enseñanza* (Álvarez, et al. 2002).

La estrategia de autorizar a todo tipo de instituciones de educación superior a impartir licenciaturas en formación docente podría afectar a las escuelas normales, pues en los países donde se ha aplicado -Europa, Asia y Estados Unidos-, éstas, prácticamente han desaparecido y donde las normales siguen funcionando junto a otras modalidades de la educación superior que también ofrecen servicios de docencia, han visto reducirse drásticamente su matrícula (ANUIES, 2000; SEED, 2004).

Algunos de los países que realizaron la transferencia de los servicios de formación docente a otras instituciones de educación superior y las consecuencias que esto trajo se describen de forma breve en los siguientes párrafos:

De acuerdo con Álvarez, et al. (2002), después de más de dos siglos de que los maestros eran formados en las escuelas normales, en Francia -cuna del normalismo-, en 1989 fueron creados los Institutos Universitarios de Formación de Maestros (IUFM), los cuales se vincularon a las universidades mediante convenios. El propósito a seguir era mejorar la calidad de la formación docente; sin embargo, una evaluación realizada por el “Consejo Nacional de Evaluación Francés” arroja que los referidos convenios entre universidades y los IUFM han sido meramente de formalidad y que *sólo una auténtica política de colaboración entre los IUFM y las universidades evitará la tendencia de los IUFM a la autarquía*.

Alemania, a diferencia de Francia, tiene un sistema político federal, por lo cual el sistema educativo y por consecuencia, el sistema de formación docente mantiene mayores complejidades. Cada Länder (estado) mantiene cierta autonomía, aunque también existen políticas nacionales a las cuales los estados miembros se adhieren. Según la extensión territorial de cada Länder, la administración de los servicios educativos puede estar centralizada al interior o puede adoptar

una estructura regional. Los cambios sufridos en el sistema de formación docente alemán han sido producto de una respuesta ante las presiones del progreso científico y de los medios de comunicación. Las estrategias de cambio han sido planteadas y asumidas en dos direcciones: desde lo alto de la estructura del sistema educativo hacia abajo y de abajo hacia arriba; es decir, han sido promovidas de manera coordinada por los Länder y por los propios maestros (Álvarez, *et al.*, 2002).

Estos autores indican que en el *Reino Unido* los servicios de formación de maestros se realizan en las instituciones de educación superior (politécnicos y universidades) y que la calidad de los servicios ha sido muy cuestionada por dos razones: una, porque carece de una vinculación directa entre las escuelas y los centros de formación y otra, porque los perfiles y competencias de los maestros muestran niveles bajos, lo que genera un clima educativo inadecuado. Calderhead (como se cita en Rodríguez, Sanz y Sotomayor, 1998) señala que en Inglaterra los servicios educativos fueron privatizados procurando una mejor relación precio-calidad; sin embargo, asevera que muchos analistas han expresado su insatisfacción por la calidad de esta formación.

Respecto a España, Álvarez (*et al.*, 2002) señalan que desde 1800 la evolución del sistema de formación docente en España se ha visto influenciado más por cuestiones ideológicas, de política educativa general o de recortes presupuestarios, que por la cantidad y especialidad de materias, y que en 1990 los estudios de formación docente fueron también absorbidos por las universidades. El proceso de selección de los alumnos se da en función del número de plazas vacantes y del promedio obtenido en los exámenes de selección. El mismo criterio se adopta para el otorgamiento de las plazas a los maestros que egresan de las universidades. La formación docente en España tiene un fuerte componente de formación práctica denominada "practicum". El 25 de mayo de 1972, mediante decreto, las normales son transferidas a las universidades.

Los autores plantean que en Japón, posterior a la Segunda Guerra Mundial, las escuelas normales se rediseñaron en licenciaturas y en la actualidad coexisten los Junior Colleges, las universidades y los tecnológicos impartiendo la formación docente. No obstante en el docente japonés, se observan deficiencias en la formación pedagógica, psicológica y en metodología de la enseñanza. Para mejorar el sistema de formación docente en el siglo XXI, el japonés ha diseñado un plan que incluye la actualización sistemática a largo plazo; cursos de fortalecimiento en habilidades de orientación vocacional; actualización durante toda la vida y una coordinación entre las instancias de capacitación y actualización. Las estrategias de transformación en la formación docente han generado que para 1998, 56.7% de los maestros sean egresados de las universidades; 14% de los Junior Colleges y 5.3% con grado de maestría o doctorado.

Álvarez, *et al.* (2002) indican que en Estados Unidos las reformas más significativas en el sistema de formación docente consistieron en haber desarrollado escuelas profesionales de enseñanza a través del trabajo colaborativo entre universidades y las escuelas denominadas "clinical schools", "professional practice schools", "partnership schools", "professional development schools", etc. Sin embargo, las reformas no han tenido el impacto deseado.

En las ideas de los autores abordados podemos notar que la transferencia de la formación docente a instituciones de educación superior no ha garantizado la calidad educativa, entre otras cosas, porque la docencia tiene por lo menos dos componentes: el humano y el práctico. El primero hace referencia a que la docencia se realiza con seres humanos, que piensan y actúan; es decir, el material no es estático e inerte. Mientras que el componente práctico se refiere a la vinculación

entre el campo teórico y el práctico. Esto significa que acumular conocimiento teórico no soluciona los problemas ni genera mayor calidad en la formación docente.

En este recorrido puede percibirse que las propuestas de la UNESCO en el sentido de abrir la formación docente a la generalidad de las instituciones de educación superior, ha generado similares resultados: a) la formación docente fue elevada a nivel universitario; b) los procesos de formación inicial, en servicio, actualización y mejoramiento profesional del docente han tendido a integrarse como un todo continuo; y c) el uso extensivo de nuevos modelos educativos tiende al desarrollo de los sistemas abiertos y a distancia y a los sistemas virtuales.

Como se advierte, la estrategia ha contribuido en algunos casos a la desaparición de los sistemas de formación docente y en otros, al debilitamiento y desarticulación de ellos. Lo primero se advierte en los países euro-asiáticos y en los Estados Unidos, lo segundo, en México, específicamente en el estado de Durango, donde se ha dificultado la integración de las 11 instituciones formadoras y actualizadoras de docentes. Por ello, es fácil pensar que más difícil resultaría articular a las universidades públicas y particulares que al igual que las escuelas normales han estado ofertando los servicios de formación de docentes.

En la propuesta de la UNESCO puede percibirse además el alejamiento del Estado en lo que a formación docente se refiere, fomentando el acceso de los particulares al ofrecimiento de este servicio, que si bien, se había permitido su participación generalmente, habían sido también escuelas normales, más no universidades ni tecnológicos.

La legislación educativa en México. Su relación con la integración del sistema

De 16 años a la fecha (2015), existe en México una variedad de normas que facultan e intentan generar las condiciones para la integración de un sistema nacional de formación docente y los correspondientes subsistemas estatales. Las normas van desde fundamentos jurídico-constitucionales, reformas a la Ley General de Educación de 1993, aprobación de leyes secundarias de aplicación nacional; acuerdos y programas nacionales hasta leyes estatales y reglamentos interiores tanto de carácter federal como estatales. Algunos ejemplos los encontramos en los documentos que se describen en los párrafos subsecuentes.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) primer intento en la integración del sistema de formación docente en México

En 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, fue descentralizada la Educación Básica y Normal y transferidas a las entidades federativas las facultades para ofrecer estos servicios a los niveles educativos en mención. En el apartado VI del ANMEB, denominado *Revaloración de la función magisterial*, en lo referente a la formación del maestro se señala:

En los términos de este Acuerdo Nacional, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasan a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumirán la responsabilidad de integrar un sistema, por cada estado, para la formación del maestro. En uso de sus atribuciones en materia de normatividad, el Gobierno Federal expedirá los lineamientos conducentes. De este modo, en cada entidad federativa se establecerá un sistema estatal para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de la

formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación (ANMEB, 1992, s/p).

En otra parte el ANMEB señala que:

El Acuerdo Nacional se centra en la educación básica [...] a las consideraciones, medidas y programas que contiene este acuerdo se ha añadido la educación normal porque es la que capacita y forma el personal docente de los ciclos de educación básica (ANMEB, 1992, s/p).

En la primera cita se advierte con claridad la intención de integrar el sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente. Sin embargo en la segunda, se percibe cómo la descentralización de la educación normal aparece en un segundo plano; es decir, como parte complementaria pero no esencial en la descentralización educativa. Esto ha tenido sus consecuencias negativas y han aflorado en la actualidad, pues a la formación docente, no se le otorgó la estructura necesaria para su operación; por ejemplo: no existen plazas de director, ni de supervisión, ni jefaturas de enseñanza, como las existentes en la educación básica. Tampoco se reconoce a los funcionarios de este nivel como cuerpos de apoyo técnico pedagógico. Esto ha desestimulado la ambición de los normalistas por dirigir su propio nivel, pues éste les ofrece pocas alternativas de superación profesional y desarrollo laboral.

Por otra parte, el ubicar en la estructura orgánica a las escuelas normales junto a las de educación básica -preescolar, primaria y secundaria- resultó perjudicial para las primeras: a estas instituciones no se les otorgó el estatus de educación superior que según la ley les concede. Las escuelas normales empezaron a funcionar como una escuela primaria o una secundaria grande e imitaron su funcionamiento. Es decir, en principio, no respondieron a las expectativas que de ellas se tenían ni funcionaron de acuerdo a la estructura que se les dio; tampoco cumplieron con las funciones sustantivas que se les asignaron: a) docencia, b) investigación; y c) vinculación y difusión cultural. Las escuelas normales se dedicaron en esencia a la docencia, olvidando sus otras dos funciones. Por otra parte, se fueron quedando rezagadas respecto del resto de las Instituciones de Educación Superior (IES) en cuanto a infraestructura, tecnología y alcances en su misión y visión. Esto redundó en una profunda endogamia en las normales y en su personal, además de actitudes de inercia, cerrazón al cambio y escaso interés por el desarrollo profesional.

Años más tarde, en el “Compromiso Social por la Calidad de la Educación”, en el Gobierno de Vicente Fox (2002), se asentaría que quienes signaban este documento se comprometerían a dar alta prioridad a la formación y al desarrollo profesional de los maestros. Ante esta estrategia de descentralización administrativa de la educación, mediante la cual las entidades adquieren la responsabilidad de operar la educación normal, se hace necesaria la creación de unidades administrativas responsables de conducir la operación de las IFAD anteriormente de soporte financiero federal, estatal y particular. A estas instancias, en el Acuerdo y en el discurso cotidiano empiezan a denominárseles sistemas estatales de formación docente.

Reforma al Artículo 3º. Constitucional de 1993 y el sistema nacional de formación docente

El Acuerdo Nacional fue firmado el 18 de mayo de 1992; por el procedimiento mediante el cual fue acordado, adquirió las características sólo de un pacto, por lo que a lo consignado en él, requería de dársele naturaleza jurídica. Con ese propósito, el 5 de marzo de 1993 fue reformado el Artículo

3º Constitucional. Aparentemente lo más relevante de esta nueva reforma lo constituye la obligatoriedad, por parte del Estado, de impartir la educación secundaria; sin embargo, dicha reforma también hace alusión a la enseñanza normal y a la participación en ésta de las entidades federativas. La fracción III de este artículo señala:

[...] el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale (Gámiz, 2001, Art. 3º Constitucional).

En esta reforma se delinea la participación obligada de las entidades en la conducción de la enseñanza normal y por tanto, la posibilidad o necesidad de la creación de los sistemas estatales de formación docente. Esto que, por naturaleza de articulado general, aparece de manera escueta en el nuevo artículo 3º Constitucional, es ampliamente señalado en su ley reglamentaria.

La Ley General de Educación. Emergen los subsistemas estatales.

El 13 de julio de 1993 se decreta la Ley General de Educación (LGE), abrogándose la antigua Ley Federal de Educación, publicada el 29 de noviembre de 1973, durante el régimen de Luis Echeverría Álvarez. Mediante el artículo 12 de esta nueva ley, la federación se adjudica la facultad exclusiva en la determinación de planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria y la normal. Mediante el artículo 13 se consigna la facultad exclusiva a los estados de impartir estos mismos servicios.

El Artículo 20 señala expresamente la obligatoriedad de constituir un sistema nacional y subsistemas estatales de formación docente, al consignar que *las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros* (Ley General de Educación, Art. 20).

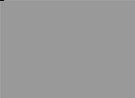
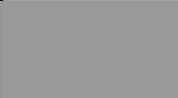
Las leyes estatales de educación y los subsistemas estatales de formación docente

Una vez aprobada la LGE, los gobiernos estatales, bajo el impulso del gobierno federal, se dieron a la tarea de reformar sus respectivas normas en materia educativa, toda vez que el nuevo marco jurídico nacional las dejaba desfasadas. La reforma a las leyes locales no fue simultánea; seguramente las condiciones políticas y las propias autonomías de las entidades federativas impidieron hacerlo de manera coordinada y simultánea (*Cuadro 1*).

En el cuerpo de las leyes locales de 23 entidades se hace alusión a la obligación de constituir el sistema estatal de formación docente. Solo 4 señalan la integración de su educación normal al sistema nacional. Hay 16 entidades que señalan la obligación de su entidad a fomentar la licenciatura, y los estudios de postgrado, aunque una de ellas -Durango- no especifica que dichos estudios necesariamente se impartirán en las escuelas normales. Cuatro entidades plantean un sistema de formación docente similar al enfoque propuesto por la ANUIES; proponen interconectarse con otras instituciones de nivel superior, tanto nacionales como extranjeras. En 17 entidades se plantea la constitución de sus sistemas desde la visión de la SEP; es decir, sólo como parte del sistema nacional.

Cuadro 1.- Leyes estatales de educación reformadas en el marco de la descentralización educativa (datos de la Dirección General de Estudios Superiores para Profesionales DGESPE)

| ENTIDAD | FECHA DECRETO | ALUSIÓN SIST. EST. | ALUSIÓN SIST. NAL. | VISIÓN | APERTURA POSTGRADOS | OBSERVACIONES |
|------------------|---------------|--------------------|--------------------|---------|---------------------|--------------------|
| Aguascalientes | 26 /03/1997 | | | ANUIES | | |
| Baja California | 29/09/1995 | ----- | ----- | ninguna | ----- | |
| Baja Calif. Sur | 26/05/1994 | | | SEP | | |
| Campeche | 01/06/ 1993 | | ----- | SEP | ----- | |
| Chiapas | 02/09/1981 | ----- | ----- | ninguna | ----- | No se ha reformado |
| Chihuahua | 27/12/1997 | | ----- | SEP | | |
| Coahuila | -/-1996 | | ----- | SEP | ----- | |
| Colima | 28/05/1994 | | ----- | SEP | | |
| Distrito Federal | 05/05/2000 | | ----- | ANUIES | | |
| Durango | 29/06/1995 | | ----- | SEP | | |
| Guanajuato | 13/08/1996 | | ----- | SEP | ----- | |
| Guerrero | 21/04/1995 | | ----- | SEP | | |
| Hidalgo | 01/02/1926 | ----- | ----- | ninguna | ----- | No se ha reformado |
| Jalisco | 28/08/1997 | | | SEP | | |
| México | -/09/2001 | ----- | ----- | ninguna | ----- | |
| Michoacán | 07/12/1998 | ----- | ----- | ninguna | ----- | |
| Morelos | 26/08/1996 | ----- | ----- | ninguna | ----- | |
| Nayarit | 13/07/1994 | ----- | ----- | ninguna | ----- | |
| Nuevo León | 29/09/2000 | | ----- | ----- | | |
| Oaxaca | 28/06/1998 | | ----- | SEP | ----- | |
| Puebla | 10/03/2000 | | ----- | SEP | | |
| Querétaro | 15/08/1996 | | ----- | ninguna | ----- | |
| Quintana Roo | 30/12/1994 | | ----- | SEP | | |
| Sn. Luis Potosí | 16/06/1995 | | ----- | ANUIES | | |
| Sinaloa | 30/04/2001 | | ----- | SEP | | |
| Sonora | 30/12/1994 | | | SEP | ----- | |
| Tabasco | 07/02/1997 | ----- | ----- | ninguna | ----- | |
| Tamaulipas | 13/10/1999 | | ----- | SEP | | |

| | | | | | |
|-----------|------------|---|-------|---------|--|
| Tlaxcala | 29/11/2000 |  | - | SEP |  |
| Veracruz | 21/12/1993 | ----- | ----- | ninguna | ----- |
| Yucatán | 30/06/1995 | - | - | SEP | ----- |
| Zacatecas | 17/07/1999 | --- | --- | ANUIES | -- |

 Hace alusión al sistema estatal, al sistema nacional o a la impartición de postgrados

La Ley de Educación en Durango y su relación con la integración del sistema

En Durango, la promulgación de la nueva ley educativa se realizó el 6 de junio de 1995, denominándosele *Ley de Educación del Estado de Durango* (LEED). En el Artículo 20, fracciones I y IV, de la nueva ley, se consignan las atribuciones que la entidad federativa tiene respecto de la impartición del servicio educativo en educación normal y en el 112 se consigna la disposición de conformar un sistema estatal de formación docente. Este artículo señala que:

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley General de Educación, la SEED integrará el Sistema Estatal de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para maestros de Educación Básica, Normal y demás para la formación de maestros, el cual tendrá las siguientes finalidades [...] (Legislación Estatal Actualizada, 1995).

El artículo 113 de esta ley consigna las instituciones que conformarán el sistema estatal de formación docente: *todas las instituciones creadas conforme a la ley, cuya misión sea la de desarrollar programas en el marco de las finalidades citadas en el artículo anterior de la presente ley* (Legislación actualizada, 1995, Art. 13). El artículo anterior señala que la Secretaría de Educación en el estado integrará el sistema estatal, para formar especialistas con estudios posteriores a la licenciatura, de acuerdo con las necesidades educativas del estado. En esta parte se advierte un vacío, pues esta ley no le otorga a las escuelas normales la misión de formar especialistas con estudios posteriores a la licenciatura, por lo que en términos jurídicos, se puede considerar como parte del sistema estatal de formación de docentes a todas las instituciones de educación superior, públicas y particulares, así como a las asociaciones civiles que impartan postgrados. No obstante, es este vacío precisamente el cual da la apertura para que -en congruencia con la propuesta de la UNESCO- todas las IES, públicas y privadas puedan ofertar la formación docente.

Como puede advertirse, la ley educativa local presenta vacíos y ambigüedades respecto de los elementos que integrarán el sistema de formación docente y aún con la ayuda que proporciona el artículo 16, las dificultades persisten.

En el año 2003 la SEP convocó a las autoridades educativas de las entidades con la intención de consolidar el sistema nacional de formación docente y transformar las escuelas normales para que respondan a las expectativas señaladas por los nuevos contextos internacional y nacional. A esta convocatoria acuden las entidades federativas y participan con una serie de actividades, a cuyo

movimiento se le conoce como “Política nacional para la formación y el desarrollo de los maestros de educación básica”.

La política nacional para la formación y el desarrollo de los maestros de educación básica. Documento Rector

En las últimas décadas, la reconversión de la pirámide poblacional trajo consigo la necesidad de regular el crecimiento del número de escuelas normales, la matrícula de éstas, así como la urgencia de reformar los planes y programas de estudio. Para ello, en enero de 2003, en la ciudad de Monterrey, N. L., en el marco de una reunión nacional de autoridades educativas de la SEP y respaldada por los secretarios de educación de las entidades federativas, se reiniciaron los esfuerzos para llevar a cabo esta tarea. El documento oficial denominado “Política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Documento Rector”, señala que:

Se convocó al análisis de la situación que prevalece en las escuelas normales, en las instituciones de formación de maestros, en los servicios de actualización, capacitación y superación profesional [...] acordaron llevar a cabo un amplio proceso de consulta, con la finalidad de diseñar una política nacional que impulse, oriente y fortalezca el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica (Documento Rector, 2004).

Este documento contiene cinco apartados; dos de ellos hacen alusión al sistema nacional de formación docente. Tales apartados son: II) Principales logros, avances y retos del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; y V) Mecanismos de coordinación del sistema nacional de formación actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. En el Documento Rector se da por sentada la existencia de un sistema nacional de formación y superación docente, aun cuando se advierte que éste es necesario revisarse y reformarse. El proceso de discusión que dio origen a la redacción del Documento Rector se desarrolló a través de cuatro fases:

1. Elaboración de diagnósticos de los sistemas estatales de formación docente.
2. Estudios externos y revisión analítica sobre las características de la planta docente en educación básica y normal y sobre su desempeño profesional.
3. Desarrollo de la discusión estatal y regional. Consistió en la realización de foros estatales y regionales con la finalidad de incorporar a la discusión a todos los involucrados en los procesos de formación y desarrollo profesional de los docentes.
4. Posteriormente se tuvieron siete reuniones regionales en el país donde se presentó la información procesada obtenida de los foros estatales.
5. Definición de la política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros. Lo que a nivel nacional se resumió, consistiría en las acciones para constituir el sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente; de esta manera, en este trabajo de investigación, hablar de la política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica y la integración del sistema nacional de formación y los subsistemas estatales, se entenderán como acciones similares.

La reestructuración de la SEP en el 2005. Su relación con la integración del sistema

El 21 de enero de 2005, por decreto emitido por el Congreso de la Unión, se reestructura la Secretaría de Educación Pública. Como consecuencia de ello la Dirección General de Normatividad -área que atendía a las escuelas normales y dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN)- desaparece; sus funciones son transferidas a la Subsecretaría de Educación Superior (SES). Para dar atención a las instituciones normalistas es creada la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), (Diario Oficial de la Federación, enero, 2005).

Mediante esta reestructuración orgánica, se observa un acercamiento a la tendencia internacional sugerida por la UNESCO en París en 1998 y la ANUIES en el 2000: constituir un sistema de educación superior donde las políticas y los programas de las normales se integren al sistema de educación superior (SES). Esta medida genera en el ámbito normalista reflexiones en dos direcciones: la primera interpreta esta acción como el inicio de la transferencia de las escuelas normales a las universidades; la segunda percibe que en lo sucesivo, las instituciones formadoras de docentes podrán tener un tratamiento económico y administrativo similar a las demás modalidades de la educación superior.

En el plano nacional surgen algunas estrategias tendientes a consolidar la visión internacional, tal es el caso del Programa de Mejoramiento Institucional (PROMIN), éste surge como una de las líneas que integran el Programa de Transformación y Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN). Uno de sus propósitos es el de influir en el mejoramiento académico de estas instituciones a través de un trabajo y una planeación colegiados, que se somete a evaluación para concursar por los recursos económicos disponibles para este programa. Mediante el concurso se consiguen recursos económicos de carácter federal que llegan directamente a las IFAD y es operado por los cuerpos directivos de éstas, bajo estricto seguimiento.

En las evaluaciones realizadas al PROMIN sobresalen algunas observaciones relacionadas con la integración de los subsistemas estatales de formación docente, tales como que las propuestas de cambio y mejora de las escuelas no están contextualizadas bajo una perspectiva estatal de transformación de la educación normal. También destaca la propuesta de los organismos evaluadores para que cada entidad formule un plan de desarrollo de la educación normal y que la federación (autoridades federales y estatales) apoyen la consolidación de una política estatal integral y coordinada para la educación normal (Subsecretaría de Educación Superior, 2005, pp. 28-31).

Otra estrategia fue el Programa para el Fortalecimiento de la Educación Normal (Profen), el que tuvo como objetivo “fortalecer en cada entidad federativa los aspectos clave que tienen mayor incidencia en la integración y consolidación de un sistema estatal de educación normal” (SEP, 2005, p. 37). Esta acción se deriva después de la pausa vivida en las acciones tendientes a la integración del sistema nacional de formación docente que se generó tras la reestructuración de la SEP. La dirección responsable de atender a las instituciones formadoras de docentes reinicia dicha convocatoria. En reunión de autoridades educativas convocada por esta instancia, desarrollada el 6 de octubre de 2005 es presentado un anteproyecto del Plan Estatal para el Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN 1.0), al cual también se le denomina como “PROMIN mejorado”.

El propósito del PEFEN 1.0 quedó asentado de la siguiente forma:

Contribuir al logro y consolidación de un sistema estatal de educación normal de buena calidad en cada entidad federativa, así como al mejoramiento de las instituciones formadoras de maestros que lo integran, mediante el apoyo al desarrollo de los proyectos del ProGEN y los ProFEN,s en el marco del PEFEN 1.0 (Convenio de Coordinación Interinstitucional para la operación del PROMIN de las escuelas normales públicas, 2005).

Esta intención se vuelve a ratificar en las Reglas de Operación del PROMIN(2006) donde se plantea que es interés del Gobierno Federal promover el desarrollo y la consolidación de los sistemas estatales de educación normal.

En el 2011, el Sistema de Formación Docente afronta una reforma curricular, que tuvo y sigue teniendo fuertes resistencias, en primera instancia por la forma en que se procedió para su diseño, otra causa fue la estrategia seguida para su implementación, donde se observó que se estaba realizando una reforma que no contaba con el recurso económico suficiente pero tampoco con el apoyo político requerido. Junto con estas reformas curriculares aparecen otras que trastocan algunas de las acciones tendientes a la consolidación de los sistemas estatales. Por ejemplo se utilizó una estrategia centralizada, donde los titulares de las áreas destinadas a atender la formación docente en los estados estuvieron ausentes en las decisiones que se tomaron, o bien, donde se les convocaba para legitimar las decisiones tomadas a nivel central. Finalmente podemos ver que las reformas educativas aprobadas recientemente dejan a los estados con responsabilidades muy fuertes pero sin el apoyo económico suficiente para respaldar las acciones y metas que se propongan. El escaso margen de maniobra que habían tenido los subsistemas estatales decrece o bien desaparece.

En las últimas reformas para la educación básica podemos ver una tendencia globalizadora, anclada en los postulados del neoliberalismo, cuya máxima superior es el libre mercado.

Hasta aquí hemos analizado la tendencia de la UNESCO para la formación docente, su impacto en las políticas educativas y en la operación de las mismas en las instituciones, notamos que la apertura al sistema globalizado se hace desde los espacios económicos, es decir, las escuelas deberán incorporar estrategias de “libre mercado” para hacerse acreedoras tanto de reconocimiento como de estímulos que finalmente terminan por apoyarlas en el desarrollo de las tareas administrativas y docentes que deben realizar.

La tendencia de la UNESCO es enviar la formación docente a las universidades y otras instituciones de Educación Superior. En México la tradición está en las Escuelas Normales, la estrategia para minimizarlas y llegar a su desaparición está enfocada en los recursos económicos; con esto, se estaría apostando a exterminarlas por inanición.

La visión de la ANUIES en la conformación del sistema

La UNESCO celebró en 1998, en la ciudad de París, una reunión multinacional sobre educación superior. De esta conferencia derivó el documento titulado “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción” (Rodríguez, 1998).

Este documento generó la pauta para que los diversos países del orbe revisaran y reformaran sus respectivos sistemas superiores de educación superior (SES). De las declaraciones generadas en la “Conferencia de París”, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), redacta su propio documento intitulado “La Educación Superior en México: Visión y Acción”.

En el diagnóstico elaborado por este organismo sobre la situación que guarda el sistema de educación superior en México, se detecta lo siguiente respecto a la formación de docentes: hasta 1999, del universo total del SES, 357 eran escuelas formadoras de docentes (220 públicas y 137 privadas). Si se toma en cuenta el número de planteles escolares, el subsistema de educación normal representa el 28.5% del total de las instituciones. Si se toma en cuenta el total de la matrícula, el 11.5% de la población escolar de educación superior. En cuanto al número de docentes, este subsistema, con 16, 836, representa solamente el 8% (ANUIES, 2000).

En México la educación normal se elevó a nivel de licenciatura por decreto presidencial desde el año de 1984, por lo que junto a otras modalidades como la universitaria y la tecnológica, pasó a ser parte del sistema de educación superior (Diario Oficial de la Federación, SEP, 1984). En el país existen escuelas normales de soporte financiero público y particular, por lo que las características del SES influyen e impactan a las instituciones de educación normal en su conjunto ya que las recomendaciones de la ANUIES, respecto de la necesidad de reformar el sistema de educación superior son aplicables para ambas modalidades (*Cuadro 2*).

Desde la óptica de la ANUIES, en virtud de que el mundo se ha globalizado, la generación y divulgación del conocimiento ya no son actividades autónomas, que se llevan a cabo en instituciones relativamente aisladas. Ahora la generación y divulgación del conocimiento implican una interacción con otros diversos productores del conocimiento. La modalidad emergente en este terreno:

Se centra en atributos como el conocimiento producido en el contexto de la aplicación; el carácter interdisciplinario del mismo; el reconocimiento a la heterogeneidad y diversidad organizacional; la mayor responsabilidad social y el desarrollo de sistemas para el control de la calidad (ANUIES, 2000, s/p).

La ANUIES se ubica en una posición intermedia entre la propuesta de los organismos internacionales financieros, y la propia UNESCO, las cuales proponen la oferta de la formación docente en todas las instituciones de educación superior, públicas y particulares. En esta posición se ubican también la SEP y el SNTE, instancias que proponen que este servicio continúe otorgándose en instituciones creadas especialmente para este fin. La posición de la ANUIES y la propuesta de estas organizaciones mexicanas favorecen la constitución del sistema nacional y 32 subsistemas estatales de formación docente.

Cuadro 2.- Las escuelas normales dentro del sistema de educación superior en México (Datos de ANUIES, 2000. La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de Desarrollo)

| No. | Subsistema | Total |
|-----|----------------------------|-------|
| 1 | Universidades Públicas | 45 |
| 2 | Educación Tecnológica | 147 |
| 3 | Universidades Tecnológicas | 36 |

| | | | |
|-------|------------------------------|---------------------------------|-------|
| | | Universidades (168) | |
| 4 | Instituciones particulares | Institutos (171) | 598 |
| | | Centros, Escuelas y otras (259) | |
| 5 | Otras instituciones públicas | | 67 |
| 6 | Educación Normal | | 357 |
| TOTAL | | | 1,250 |

Al realizar este estudio, se advierten dos momentos en que se da la conexión entre el sistema nacional de formación docente y el sistema de educación superior: el primero en 1984, cuando los estudios de educación normal, por decreto del presidente De la Madrid, son elevados a nivel de licenciatura (Diario Oficial de la Federación, SEP, 1984). El segundo momento se da en el año 2000, cuando la ANUIES plantea la necesidad de revisar y transformar todo el sistema mexicano de educación superior. En estos momentos convergen las dos tendencias -la internacional y la nacional- en la constitución de un sistema nacional de formación docente.

La participación del SNTE en la integración del sistema de Formación Docente

Poco se ha conocido de la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en cuanto a la integración de un sistema nacional de formación docente y los respectivos subsistemas estatales. El SNTE es la organización sindical con el mayor número (1.5 millones aproximadamente) de agremiados en América Latina y ha sido un reconocido actor en política educativa en México. Para Savín Castro (2003), la participación de esta organización sindical en la conformación de un sistema nacional de formación docente es inaplazable e insoslayable. Este autor afirma que es precisamente uno de los aspectos donde la reforma a las normales se ha quedado corta y plantea que la participación de esta organización es deseable en un marco propositivo, abierto, académico y comprensivo, por lo que señala que:

La Secretaría de Educación Pública tendrá que ver al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), no como el obstáculo insalvable para la reforma, sino como una parte importante para su definición y aplicación exitosa; el SNTE, a su vez, deberá aprovechar esta coyuntura como la oportunidad de lograr un espacio muy importante en la profesionalización de sus agremiados y como una fuerte base para la negociación laboral.

Otra evidencia de la participación del SNTE respecto de la integración del sistema, la encontramos en Czarny (2003) quien registra:

En 1991 el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) propuso superar la indefinición y desarticulación existente en y entre las escuelas normales. Planteó la creación de un modelo común para que estas escuelas se integraran mediante un tronco común de formación básico, pero que al mismo tiempo se ofrecieran opciones diferenciadas y específicas para la formación de los futuros maestros de educación preescolar, primaria y secundaria [...] La propuesta del SNTE fue incorporada al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992.

El SNTE vuelve a reiterar su inquietud sobre esta política en diciembre del 2003: derivado de la XVI Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional, celebrada en la ciudad de México, el sindicato emite

un pronunciamiento con cuatro apartados; el punto cinco del apartado A: “Responsabilidad del Estado Mexicano en Materia Educativa” señala que los maestros de México se pronuncian por exigir se establezca el Sistema Nacional de Formación, Actualización y Superación Profesional del Magisterio (Proceso, No. 1417, 2003. Los maestros de México se pronuncian).

Las implicaciones políticas, administrativas, normativas, económicas y culturales que conlleva la integración de estos sistemas impactan directamente a esta organización. La transferencia de las normales a otra modalidad de educación superior tendría varias implicaciones que afectarían al SNTE, por ejemplo: a) esta organización sindical perdería 17,280 docentes; b) la medida no es bien vista por los propios docentes normalistas, ya que las experiencias internacionales de transferencias de las instituciones formadoras de docentes a las universidades o tecnológicas no han sido alentadoras; c) habría repercusiones de índole económico y laboral, pues los salarios de los docentes normalistas tendrían que ser homologados a los de los maestros universitarios; d) Además, cambiaría la relación laboral con los gobiernos de los estados (Arnaut, 2004; Álvarez, et al., 2002; Rodríguez, Sanz y Sotomayor, 1998); Messina, 1998).

Por todo lo anteriormente señalado, estas implicaciones no pueden pasar desapercibidas para el sindicato. La reforma a las escuelas normales, las propuestas antes y después de la descentralización educativa de 1992 y la exigencia del SNTE por la constitución del sistema nacional de formación docente, invitan a realizar una revisión del papel que esta organización ha jugado en el desarrollo de la educación pública en México y la necesidad de considerarla como un actor clave a la hora de tomar una decisión que afecte a las escuelas normales.

Hasta aquí es perceptible una tendencia de esfuerzos nacionales en la búsqueda de la integración de un sistema nacional de formación docente. La evidencia de que esto no se ha logrado es precisamente la reiterada convocatoria de las autoridades educativas, tanto de carácter nacional como estatales, para concluir dicha tarea. Sin embargo, juzgamos necesario preguntarnos: ¿Por qué es necesaria la conformación de un sistema nacional y 32 subsistemas estatales?

En la visión de algunos analistas, así como educadores, funcionarios normalistas y expertos internacionales en materia educativa, son varias las razones que obligan a la integración del sistema de formación docente. Algunos de ellos elaboran un diagnóstico de la situación del sistema de formación docente en México y proponen soluciones. Otros simplemente proponen la necesidad de articular, constituir o integrar dicho sistema.

El sistema de educación normal es, en opinión de Arnaut (2004), el más heterogéneo, complicado y desarticulado de los niveles que integran el sector educativo; este autor subraya que es sorprendente su heterogeneidad frente a la homogeneidad rayando en la uniformidad del subsistema de educación básica. Arnaut (2004) concluye que a pesar de los cambios en el sistema político, sobre todo en la presidencia de la República y en varios gobiernos estatales, no se percibe ningún cambio radical en los programas de la reforma iniciados a principios de la década de los 90's. También afirma que la distribución de la función educativa entre el gobierno federal y los estatales, derivada de la descentralización de 1992 ha generado que:

Casi ninguna de las atribuciones reservadas por la LGE como exclusivas de cada uno de los órdenes de gobierno, se puede ejercer sin la participación de ambos. En otras palabras, dichas atribuciones formalmente exclusivas en la práctica son de hecho concurrentes [...] De esta manera, la gestión del subsistema de formación de

maestros plantea la necesidad de fortalecer la articulación (comunicación, coordinación y cooperación) entre la SEP y las administraciones educativas estatales (Arnaut, 2004).

Oria Razo (2003) resalta la necesidad de revisar los sistemas de formación y actualización de los maestros con una nueva visión de la educación normal para poder lograr la transformación de los subsistemas, resolver los problemas derivados de la desarticulación entre las instituciones de formación inicial, así como en la actualización y el desarrollo profesional de los docentes en servicio. También señala que el principal objetivo en la transformación de los sistemas es el de resolver la desarticulación que prevalece en las instituciones de formación inicial, la actualización y el desarrollo profesional de los maestros en servicio y que se considera que este sistema debe ser un conjunto de instituciones y servicios articulados y coherentes que operarán bajo la dirección de las autoridades estatales para adaptarse a las condiciones locales. Aguerondo (2003), quien cita la frase de Fullan *la formación docente tiene el honor de ser, simultáneamente, el peor problema y la mejor solución en educación*, señala que las políticas para mejorar la calidad de los docentes implican un alto impacto presupuestario, lo que dificulta las políticas de mejoramiento, ya que en la actualidad los salarios de los maestros exigen entre el 80 y el 95% de los presupuestos educativos de los países de América Latina.

Deceano (2003) señala que el propósito de integrar un sistema de formación docente es el de contribuir a atender los problemas centrales educativos. Además de la formación inicial y continua, hay elementos adicionales que deben fomentarse y tienen que ver con la reforma curricular, los contenidos pedagógicos y la reforma al estímulo de los maestros. Esto implica: a) integrar los sistemas estatales de formación, capacitación y actualización y superación de los maestros con la visión de que si se tienen problemas comunes, entonces se requieren políticas comunes; y b) repensar el sistema nacional de formación docente, ya que se tienen una serie de instituciones facultadas por la ley para impartir la formación docente, pero ahora se requiere de su articulación y constituir una idea de sistema nacional de formación docente. Deceano (2003) afirma que la política integral para la formación y el desarrollo de los maestros de educación básica es un mecanismo más para intentar la reforma del sistema educativo nacional y describe esta política como un proceso que implica la integración de los sistemas estatales de formación, capacitación actualización y superación de los docentes.

Calvo (2003) afirma que existen obstáculos en el desarrollo de la política integral, tales como: a) el centralismo del sistema educativo; b) el trabajo administrativo y la burocracia escolar que afecta el tiempo efectivo de los maestros en el aula; c) el anquilosamiento de las prácticas educativas de los docentes; y d) el aspecto político-sindical. También aconseja que los estados deban integrar los sistemas estatales y federalizados de educación básica y normal, ya que la descentralización educativa de 1992 no ha logrado este propósito.

Álvarez *et al.* (2002) señalan que la necesidad de establecer sistemas estatales de formación y actualización docente aparece íntimamente relacionado con el cambio de paradigmas de los sistemas educativos en el mundo, en el sistema político mexicano y en el propio sistema educativo nacional y que todo esto surge dentro de un contexto de cambios estructurales y cualitativos complicados con las demandas sociales de calidad y competitividad, la ausencia de liderazgos ejecutivos y académicos y la crisis de financiamiento de la educación superior cuyo presupuesto global se encuentra congelado desde 1984.

Martínez Olivé (2003) afirma que el proceso de transformación del sistema de formación docente es útil y pertinente para las necesidades de educación básica. Esta autora señala que se tiene un sistema de formación docente con un conjunto de IFAD que no han sido suficientemente adecuadas para atender las necesidades de diversos tipos de maestros ni en la formación inicial ni en la formación permanente. Para ella, lo primero sería establecer una normatividad general que no constriña, sino que permita que en los estados la formación docente conserve un carácter nacional. Para ello propone medidas que pueden tomarse en conjunto, tales como: a) controlar y reducir la matrícula; b) seleccionar los mejores estudiantes candidatos a maestros; c) diversificar la formación que ofrecen las IFAD para atender la población que hoy no tienen maestros; d) regular el ingreso al servicio para que quienes vayan a ser maestros sean los mejores docentes; y e) asegurar para los maestros en servicio una oferta formal de estudios mediante cursos, talleres y seminarios y articularlos con las escuelas de educación básica, pero para ello se requiere antes, la articulación de estas instituciones.

Martínez Olivé (2003) reitera que los actuales problemas conducen a pensar en cómo estructurar este sistema de formación docente, articularlo y establecer normas basadas en una política integral en la formación de docentes para educación básica. La autora le otorga un rol fundamental al SNTE, afirmando que éste, como actor importante y central en el ámbito educativo, deberá ponerse al lado de las decisiones que permitan atender la educación de los niños mexicanos. Advierte que en estas instituciones existen duplicidades y vacíos, por lo que en éstas y en todas las dependencias deben realizarse procesos de reingeniería que permitan el aprovechamiento de los recursos de los que hoy se dispone.

Tenti Fanfani (2003) advierte que una política integral debe buscar estrategias que vayan a incidir en la subjetividad de los docentes, a través de la formación inicial y permanente, del manejo de la tecnología educativa, con expectativas altas y la confianza en el alumnado, pero estas estrategias deben generar grandes transformaciones en contextos institucionales y para eso se requiere de un nuevo modelo organizacional.

Arnaut (2003) coincide con Martínez Olivé (2003) en que la reforma al sistema de formación docente tiene que pasar por acciones tales como: a) atender la población indígena, los niños con necesidades educativas especiales y la educación artística; b) atender al personal docente que labora en actividades administrativas y de apoyo técnico pedagógico; c) la formación de directivos y supervisores de educación básica; d) fortalecer la regulación de las instituciones, ya que existen varias IFAD que sobreviven en situación dramática, a las cuales debe ayudárseles y aprovecharlas para desarrollar planes y programas que contribuyan a la solución de los problemas del sistema educativo nacional; e) la regulación de la matrícula y del reclutamiento de los maestros, ya que este proceso ha venido acompañado de conflictos intensos en algunas entidades.

Arnaut (2003) afirma que para obtener mejores resultados en la transformación del sistema de formación docente es necesario reformar y fortalecer el ámbito de la administración educativa por su cercanía con las escuelas haciendo énfasis en la vinculación de la formación inicial y permanente, el sistema de estímulos y las condiciones de trabajo de los maestros en servicio.

Gómez Morín (2003) relaciona la constitución de un sistema de formación docente con la idea de construir una política integral; una política educativa nacional desde la perspectiva de las IFAD, de las autoridades educativas, los maestros, los centros de investigación y los investigadores educativos y desde la sociedad en su conjunto, como garante de que la política educativa tendrá

un nivel de respaldo y consenso social para poner en marcha los acuerdos que se logren en el aspecto de la formación docente. Para este autor, lo anterior significa pensar que la gobernabilidad educativa del país se traduzca en el establecimiento de una agenda que esté asociada al poder ser del deber ser (de la formación docente). Define que hay un deber ser de la formación inicial y el desarrollo de los maestros, pero hay un poder ser en función de las características, de los recursos y de las coincidencias que se pueden construir en el proceso del diseño de dicho sistema.

Gómez Morín (2003) señala que el propósito es que la constitución de un sistema de formación y actualización no responda a un deseo personal o individual de las instituciones que ofrecen el servicio de formación, sino a una política de Estado. Constituir un sistema -concluye- es poner a la escuela como centro de gravedad del sistema; lo que implica democratizar la educación; es decir, hacer pública la educación pública.

El aspecto de la actualización, como la otra cara de la formación, es abordada por otros autores. Por ejemplo, Ortiz Jiménez (2003) señala que otro de los retos de la actualización lo representa el presupuesto, ya que actualizar a los maestros representa un esfuerzo financiero, de materiales y de recursos humanos muy importante, por lo que considera que no habrá presupuesto que alcance para cumplir este propósito. Ortiz Jiménez (2003) afirma que integrar un sistema nacional que regule abierta, flexible y coordinadamente los esfuerzos de actualización, representa para el maestro tener márgenes de decisiones al interior de las escuelas para analizar el qué y el cómo se debe actualizar.

Guerrero (2003) señala que es necesario articularse entre entidades, al interior de cada entidad, con las instituciones, con los participantes, con los ofertantes de cursos, de tal manera de no andar cada quien por su lado, dispersos, y afirma que las herramientas de los maestros son azarosas, sin planeación, sin un continuo. También señala que ésta es la oportunidad que se tiene de articular una política integral que lleve a la conformación de un sistema que le dé sentido a todo aquello que en materia de docencia se tiene. Esta autora piensa que hablar de un sistema no es sumar lo que se tiene, sino articular, dar lineamientos, estructurar líneas, tendencias, conciliar y articular instituciones, elementos, ofertas de planes y programas de instituciones públicas y privadas.

Cervantes (2003) defiende la existencia de un sistema de actualización en México afirmando que existe una experiencia sistemática. Señala que en cada entidad se cuenta con instancias que se responsabilizan de la actualización de los maestros y que además hay condiciones normativas para ello.

León Cadena (2003) coincide con Cervantes (2003) y señala que los maestros tienen una oferta de actualización ofrecida por todas las IFAD, aunque reconoce que si bien ésta es ilimitada, también se encuentra desarticulada, y que no todos los actores en el quehacer docente apuestan al mismo fin. Reconoce que la actualización no tiene un enfoque sistémico de relaciones entre sí, sino que esas relaciones son incongruentes.

De la revisión de los autores citados en este apartado, se detectan algunas razones por las cuales debe integrarse el sistema estatal de formación docente tales como: a) dar coherencia al sistema; b) homogeneizar las políticas de formación docente; c) tener control sobre la aplicación de planes y programas de estudio, la matrícula escolar, los procesos de selección de estudiantes, así como el

ingreso y permanencia de los docentes normalistas en el sistema; d) el mejoramiento de las condiciones materiales y económicas en las cuales laboran los docentes normalistas; e) efficientización del sistema, evitando duplicidades en el funcionamiento de las instituciones de formación docente; f) establecer puntos de unión entre todas las instituciones formadoras de docentes y de éstas con el nivel de educación básica; g) lograr una mejor coordinación entre los diversos órdenes de gobierno e instancias que tienen relación con la formación docente; h) establecer una normatividad común que regule al sistema; i) poner a la escuela como el centro del sistema; y d) lograr claridad en los fines del sistema.

CONCLUSIONES

El recorrido que hemos realizado por las políticas educativas tendientes a la integración del Sistema Nacional de Formación Docente y los subsistemas estatales correspondientes lo prefiguran desde un contexto globalizado y un escenario neoliberal, lo que implica que el sistema deberá ser eficiente, contribuir a la eficacia y la calidad, usando el menor número de recursos, haciendo que la responsabilidad social se incremente, sobre todo en el sostenimiento de las Instituciones Formadoras de Docentes. Así, el Sistema de Formación Docente deberá tener estructuras flexibles que puedan adaptarse a las características y demandas del entorno, pero sobre todo que puedan responder a las incertidumbres. Se trata de romper con estructuras pesadas, ancladas en la tradición para incorporar ideas congruentes con los postulados neoliberales.

Un rasgo que notamos ausente en la conformación del Sistema de Formación Docente, es la autonomía. Podría pensarse que las escuelas normales como IES, deberían gozar de este derecho; sin embargo, lo que se advierte es que existe la tendencia a centralizar las decisiones que se toman en esta materia; es decir, el sistema opera bajo una lógica vertical que lo hace homogéneo en contextos heterogéneos, que lo administra y conduce por los senderos que atraviesan a la sociedad global, insertándolo en la lógica de costo- beneficio. Es decir, las IFAD's, en este escenario, ya no resultan redituables y la integración o no del sistema es un asunto no prioritario.

Consideramos que la integración del sistema de formación docente es una tarea que debe concretizarse, más en los tiempos actuales, pues el incremento de instituciones que ofertan programas en este rubro obliga a que se busquen estrategias que las aglutinen y que puedan estar atravesadas por los elementos que constituyen el sistema, para generar procesos de formación encaminados a la mejora y a la satisfacción de las necesidades que como sociedad tenemos, pero sobre todo, que cubran criterios de calidad similares, para que puedan competir en condiciones de igualdad.

En el análisis que realizamos a las tendencias en la formación docente representadas en los organismos de la UNESCO y la ANUIES podemos notar que las propuestas fueron aceptadas y puestas en práctica; sin embargo, la percepción es que las decisiones tomadas al respecto no han favorecido la integración del sistema sino que han favorecido al desarrollo de políticas educativas enclavadas en la tradición del libre mercado, un mercado poco regulado y con escaso seguimiento, donde los recursos públicos vienen a beneficiar a los espacios privados.

LITERATURA CITADA

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). (1992). SEP. México: Autor.
- Aguerrondo, I. (2003). *Formación docente: Desafíos de la política educativa*. Cuadernos de discusión No. 8. Hacia una política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. México: SEP.
- Álvarez, G. I., De los Santos, Q. A. R., Trejo, C., Enríquez, V. J. C. y Herrera, A. C. (2002). *Nuevos Sistemas de formación Docente para la Educación básica en un nuevo siglo. Estrategia Interinstitucional*.
- ANUIES. (2000). *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de Desarrollo. Una Propuesta de la ANUIES. 1950-2000*. México: Autor.
- Arnaut, S. A. (2003). *La formación de maestros: un debate nacional*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.
- Barraza, I. (2007). *La Descentralización Educativa en Durango y sus Efectos en las Estructuras Administrativas*. Segunda Edición. SEED-CETEB, Durango, Méx.: Autor.
- Calvo, B. (2003). *La formación de maestros. Hacia una política integral*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.
- Cervantes, A. G. (2003). *La formación de maestros en servicio*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.
- Convenio de Coordinación Interinstitucional para la operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. (2005). en el marco del Plan Estatal para el Fortalecimiento de la Educación Normal (Pefen 1.0).
- Czarny, G. (2003). *Las escuelas Normales frente al cambio. Un estudio de seguimiento a la aplicación del Plan de Estudios 1997*. Cuaderno de Discusión No. 16. Hacia una política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Serie: Cuadernos de Discusión. México: SEP.
- Deceano, O. F. (2003). *La formación de maestros. Hacia una política integral*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.
- Diario Oficial de la Federación. (1984). Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo que establece que la Educación Normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el grado académico de Licenciatura*. México.
- Gámiz, P. M. N. (2001). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 4ª. ed. México: Limusa/Noriega.

García, J. E., Gil, F. J. y Rodríguez, G. G. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ediciones Aljibe, S. L. Málaga.

Gómez, M. y Fuentes, L. (2003). *La Formación de los maestros: un proyecto nacional*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.

Guerrero, R. A. (2003). *La formación de los maestros en servicio*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.

H. Congreso del Estado de Durango. (1995). *LIX Legislatura. Legislación Estatal Actualizada, 1992-1995*. Durango, México: HERFA.

Hacia una Política Integral para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica. *Enfoque y Propósitos*. Durango. SEED.

León, C. Ma. Del R. (2003). *La formación de maestros en servicio*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.

Martínez, O. A. (2003). *La formación docente: un debate nacional*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.

Messina, G. (1999). Investigación en o investigación acerca de la formación docente: un estado del arte en los noventa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 19. Disponible en: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie19a04.htm>

Oria, R. V. (2003). Historia del normalismo en México. *Educación (2001)*. *Revista mexicana de educación*. Núm. 12. Págs. ---).

Oria, R. V. (2003). ISO 9000:2000 en la Educación Mexicana. SEP. México: Autor.

Ortiz, J. M. B. (2003). *Carrera Magisterial, Un proyecto de desarrollo profesional*. Cuaderno de discusión No. 12. Hacia una política nacional en la formación de docentes de educación básica. México: SEP.

Ortiz, J. M. (2003). *La formación de los maestros en servicio*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.

Rodríguez, G. R. (1998). *Conferencia Mundial sobre Educación Superior*. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, julio-diciembre 1998, vol. 3. Núm. 6, págs. 379-383.

Rodríguez, M. A.; Sanz, L. E. y Sotomayor, S. Ma. V. (1998). *La Formación de los Maestros en los Países de la Unión Europea*. Narcea, S. A. de Ediciones Madrid.

Savín, C. M. A. (2003). *Escuelas Normales: propuestas para la reforma integral*. Cuaderno de discusión No. 13. *Hacia una política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica*. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública. (2002). *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. SEP. México: Autor.

Secretaría de Educación Pública. (2005). *Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las escuelas normales Públicas*. Diario Oficial de la Federación, martes 18 de octubre de 2005. México.

Secretaría de Educación Pública. (1993). *Ley General de Educación*. México: Autor.

Secretaría de Educación Pública. Subsecretaría de Educación Superior. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación. *PEFEN 1.0. Plan Estatal para el Fortalecimiento de la Educación Normal*. 2005. México: Autor.

Subsecretaría de Servicios Educativos. (2006). Coordinación de Formación y Superación. *Plan Estatal de Fortalecimiento a la Educación Normal (PEFEN 1.0)*. Durango. Mayo de 2006.

Tenti, F. E. (2003). *Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.

UNESCO. (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. Disponible en: http://www.comie.org.mx/revista/Pdfs/Carpeta_6/6resena4/.pdf y en UNESCO: <http://www.education.unesco.org:80/educprog/wche/>

Síntesis curricular

Laurencia Barraza Barraza

Profesora de Educación Primaria (ICMFZ) del estado de Durango. Licenciada en Ciencias Sociales, por la escuela Normal Superior de Dgo. Licenciada en Educación Primaria (Universidad Pedagógica de Durango) (UPD). Especialidad en Formación de Formadores, (CREFAL). Maestra en Educación, Campo Práctica Educativa (UPD) y Doctora en Educación por la Universidad Autónoma de Durango. Actualmente es Directora del Centro de Actualización del Magisterio en el estado de Durango.

Isidro Barraza Soto

Profesor de Educación Primaria, (1977). Licenciado en Lengua y Literatura Española, por la Escuela Normal Superior de Durango (1984). Maestro en Administración Pública por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Juárez del Estado de Durango (2004). Doctor en Administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, (2009) y Maestro en Educación por la Universidad Interamericana para el Desarrollo (UNID), sede Durango o Universidad del Tercer Milenio.

Claudia Ivonne Romero Morales

Licenciada en Psicología por la Facultad de Psicología y Terapia de la Comunicación Humana de la Universidad Juárez del Estado de Durango (2002). Coaching en PNL (avalada por John Grinder, 2005). Maestra en Educación Campo Práctica Educativa (2012) por la Universidad Pedagógica de Durango. Actualmente Estudiante de Doctorado en Educación en la Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango.