

# La escuela normal en el contexto de la Reforma Educativa: retos y perspectivas

Barrios Rivera, Carlos Felipe

2016

---

<http://hdl.handle.net/20.500.11777/2513>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

# UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Estudios con reconocimiento de validez oficial por decreto presidencial  
del 3 de abril de 1981



## LA ESCUELA NORMAL EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA EDUCATIVA: RETOS Y PERSPECTIVAS.

Director del trabajo  
Dr. Miguel Calderón Chelius

Elaboración de tesis que para obtener el grado de  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Presenta  
Carlos Felipe Barrios Rivera

Puebla, Pue. 2016

# LA ESCUELA NORMAL EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA EDUCATIVA: RETOS Y PERSPECTIVAS

|   |            |
|---|------------|
| <b>Introducción</b> .....   | <b>3</b>   |
| <b>Capítulo 1. Marco Teórico</b> .....  | <b>7</b>   |
| <b>Capítulo 2. El sistema de educación pública en México: una mirada histórica</b> .....  | <b>11</b>  |
| 2.1. Construcción institucional del sistema educativo: de la independencia a la cristalización del modelo posrevolucionario. .... | 12         |
| 2.2. Crisis, cambio político y reformas estructurales en el contexto educativo. ....  | 16         |
| <b>Capítulo 3. Principales actores del sistema educativo nacional</b> .....   | <b>23</b>  |
| 3.1. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) .....  | 24         |
| 3.2. Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). ....   | 31         |
| 3.3. Partidos políticos .....   | 38         |
| 3.4. Organizaciones civiles y empresariales en la educación.....  | 44         |
| 3.5. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).....  | 46         |
| 3.6. Actores internacionales en la educación .....  | 51         |
| <b>Capítulo 4. Retos y perspectivas de la Escuela Normal</b> .....  | <b>54</b>  |
| 4.1. El sistema de formación docente: balance histórico de la Educación Normal .....  | 54         |
| 4.2. La Escuela Normal en el contexto de la Reforma Educativa: retos para su transformación institucional .....                   | 58         |
| 4.2.1. El desafío del cambio organizacional.....  | 69         |
| 4.3. La profesionalización docente: el reto de la Reforma Educativa .....   | 75         |
| 4.3.1. Ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia docente .....   | 77         |
| 4.3.2. Consideraciones de política pública en el ámbito de la nueva LGSPD y el Servicio Profesional Docente.....                  | 79         |
| <b>Conclusiones</b> .....   | <b>85</b>  |
| <b>Referencias bibliográficas</b> .....   | <b>94</b>  |
| <b>Glosario</b> .....   | <b>99</b>  |
| <b>Anexos</b> .....   | <b>101</b> |

## Introducción

El sistema educativo en México ha sido fuertemente cuestionado en los últimos años. Los resultados de pruebas nacionales e internacionales demuestran que los niños de educación pública en los grados de primaria y secundaria no están adquiriendo un conjunto de aprendizajes esenciales en los diferentes momentos de la educación básica. Si bien, esta situación podría ser una consecuencia que deriva de la conjunción de diferentes factores sociales y educativos, los debates tienden a responsabilizar a los docentes; situación que compromete una revisión de las etapas de formación y profesionalización de los maestros.

Bajo este panorama, México ha vivido diversos procesos de cambio educativo a lo largo de su historia. No obstante, el trabajo que a continuación se presenta, establece como punto de referencia el proyecto público más reciente denominado Reforma Educativa. Con este plan impulsado en el año 2012, se ha dispuesto como objetivo general, realizar un análisis de política pública que permita conocer algunos de los factores causales que han suscitado un escenario de crisis en el sector educativo público a nivel básico y la relación que dichos factores guardan con las Escuelas Normales como instituciones públicas responsables de la formación docente.

En este sentido, la hipótesis que se ha planteado sostiene que el deterioro de la educación básica nacional está ligado al deterioro de la educación normal pública, por lo tanto, un diseño institucional de reforma no tendrá éxito sino incluye la recuperación académica y profesional de las normales. El actual modelo de transformación del sistema educativo no incluye la renovación institucional del sistema de normales por lo que su factibilidad está cuestionada.

En virtud de lo anterior, existen diversos cuestionamientos que se pretenden examinar con la idea de comprobar la posible relación entre el detrimento de la educación básica nacional con el actual deterioro de la educación normal pública. En este sentido es pertinente preguntarse ¿qué factores históricos, socioeconómicos y políticos se relacionan con la configuración actual del sistema de educativo? ¿qué actores sociales y políticos y cómo éstos han incidido en el sistema educativo nacional?. Con esta perspectiva de análisis, ¿qué factores causales se deben tomar en cuenta entre el sistema de formación docente y la condición de crisis que guarda el sistema educativo? Finalmente, en el marco de la Reforma Educativa ¿cuáles son algunos de los componentes importantes de política educativa que deben examinarse para detonar la renovación institucional de las Escuelas Normales en tanto la reforma educativa preserve como principal objetivo el incremento en la calidad de la educación básica?.

Para tratar las preguntas referidas, se han planteado cuatro apartados. En el primer capítulo se presenta el marco teórico del cual se desprende el análisis. Posteriormente, en el segundo capítulo se llevó a cabo una breve investigación de los procesos históricos que han influido en la conformación institucional del sistema educativo. Al respecto, se ha considerado que en el marco de una política pública que pretende la mejora de la calidad educativa, la revisión del contexto histórico brinda elementos analíticos para entender la situación que actualmente impera en la educación pública.

El tercer capítulo, parte de la premisa que en el proceso decisorio de alguna política (Aguilar Villanueva, 2006), es oportuno considerar la participación y grado de influencia de actores individuales y colectivos que han demostrado injerencia en la educación; por ello, en este capítulo se realizó un análisis de los incentivos e intereses que históricamente han motivado la participación de organizaciones

sindicales, empresariales y políticas a nivel nacional e internacional, en la educación pública.

El cuarto capítulo es el eje articulador de este trabajo. En él, se han desarrollado tres líneas temáticas que pretenden discutir los componentes institucionales de la Escuela Normal. La primera, aborda los elementos contextuales del normalismo y su conexión dentro del sistema educativo. La segunda, aborda los principales componentes de la Reforma Educativa y se debate entorno al lugar que ocupa la formación docente en dicha propuesta de gobierno. La tercera, efectúa un análisis de los principales componentes del Servicio Profesional Docente y las implicaciones de política educativa que éste podría conllevar derivado de un análisis de factibilidad realizado.

En el apartado final de las conclusiones, se presenta una breve recapitulación de los elementos socioeconómicos y políticos más importantes encontrados durante la investigación y la relación que éstos guardan con la condición actual del sistema educativo. Desde la perspectiva de las políticas públicas, se retoman algunos de los factores de cambio institucional que en el entorno de una reforma, pueden contribuir al rediseño de las Escuelas Normales.

Bajo este esquema de trabajo, hay que señalar que en el aspecto metodológico, éste se enfocó en la revisión bibliográfica de diversas fuentes primarias y secundarias. En el último capítulo se retomaron elementos del análisis institucional centrado en las Escuelas Normales y el Servicio Profesional Docente.

Subrayar en los debates planteados entorno a la Reforma Educativa se han acentuado posturas cada vez más frecuentes que inculpan y recriminan prejuiciosamente la responsabilidad absoluta a los docentes de la crisis educativa; olvidando que la formación y profesionalización de los maestros de educación básica a nivel

público, es una responsabilidad insoslayable del Estado. En consecuencia, el trabajo que a continuación se presenta, ambiciona convertirse en un referente analítico del estado del arte que guarda la educación normal pública en en contexto de la Reforma Educativa aprobada en el año 2012.

Finalmente destacar que este trabajo se llevó a cabo de manera paralela y en algunos casos en tiempo real, a los diferentes procesos que detonó la Reforma Educativa. En consecuencia, algunos de los planteamientos formales e informales de los actores involucrados, en muchos casos se fueron dando durante la coyuntura misma del proceso. De tal forma, que si bien se procuró el elemento primario de todas las fuentes consultadas, la posición institucional respecto a un tema pudo haber cambiado o adquirido matices no registrados al momento de concluir el presente análisis.

## Capítulo 1. Marco Teórico

El fundamento teórico de este trabajo versa a partir de dos perspectivas conceptuales; una referente a las políticas públicas y la segunda, considera la definición del nuevo institucionalismo.

Respecto al primer concepto, es Luis Aguilar Villanueva (2014:20) quien define que una política pública "es un comportamiento propositivo, planeado, no simplemente reactivo, por parte del gobierno". Desde este enfoque, el investigador matiza que

*"una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones"* (2014:25).

Respecto al nuevo institucionalismo, Douglas North establece que éste se basa en la idea de que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad y son un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico (North, 2012).

De acuerdo con el teórico, las instituciones se dividen en formales e informales. Las primeras se refieren a las normas político-legales plasmadas en la Constitución o en diversas leyes; mientras que las informales corresponden a la cultura política, los sistemas de valores o estructuras sociales.

En este caso, el análisis a desarrollar considera las dos tipologías institucionales planteadas por North. El sistema que rige a las Escuelas Normales se ha desarrollado con preceptos legales desde su creación y actualmente las nuevas disposiciones jurídicas plasmadas a través de la Reforma Educativa, como es el caso del marco legal que da origen al Servicio Profesional Docente, también las vincula.

Por la parte de las instituciones informales, es el propio North (2012) quien destaca que las variables culturales y sociales son complejas, no fácilmente de percibir y en muchos casos complejas de manipular a través de las políticas públicas. No obstante, uno de los objetivos del presente trabajo pretende ahondar en dichos elementos que en la literatura educativa, pocas veces son abordados.

Una vez establecida la estructura conceptual, se pretende desarrollar un análisis institucional sobre el estado del arte que guarda la escuela normal pública en el contexto de una política pública en materia educativa.

Como lo destaca Flores-Crespo (2008), referente importante en temas relacionados al sistema educativo mexicano,

*"la educación tiene una capacidad intrínseca y real de cambio y transformación, siempre y cuando se asienta en formas y reglas institucionales, legales, racionales, culturales, políticas, financieras y democráticas que contribuyen a potenciar su efectividad. Mientras estas formas o reglas no se conozcan, analicen, discutan y afinen a la luz de sus repercusiones sobre los actores políticos [y sociales], habrá pocas posibilidades de aminorar o erradicar los problemas que aquejan a la educación" (2008:5).*

En conexión a lo definido por Aguilar Villanueva, es Flores–Crespo quien destaca que en materia educativa el estudio y desarrollo de esquemas de análisis de política pública es pertinente en dos sentidos.

*"Por un lado posibilitan un mejor entendimiento del modo en que los gobiernos y la sociedad proceden para tratar de resolver los problemas educativos del país y, por otro, permiten identificar y analizar la diversidad de formas y reglas institucionales, legales, racionales, políticas, financieras y democráticas"* (Flores, 2008:5).

Derivado de lo anterior, hay que destacar que los planteamientos establecidos en la Reforma Educativa del año 2012 establecieron una serie de cambios institucionales en materia educativa; por lo que el planteamiento institucional de North (2012) es pertinente dado que facilita al analista de políticas públicas la tarea de observar y comprender con mejor perspectiva el proceso de construcción y cambio institucional.

La creación del Servicio Profesional Docente y los grados de autonomía y capacidad de gestión otorgados al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), fueron algunas de las modificaciones institucionales más relevantes plasmadas en la reforma.

Si bien, North enfocó su planteamiento teórico del nuevo institucionalismo al entendimiento de diversos cambios económicos; los supuestos que lo componen, ayudan a entender los retos y perspectivas que enfrenta la Escuela Normal en el marco de una política pública y en consecuencia, determinar si existe o no, una relación directa con el deterioro de la educación básica.

Dicho panorama, se amplia con el modelo de las organizaciones gubernamentales y cambio organizacional de David Arellano (2010), investigador referente en temas de cambio organizacional. Sus consideraciones pueden facilitar el entendimiento de las directrices bajo los cuales se ha regido la relación entre las organizaciones que tienen injerencia en el sistema educativo nacional y las políticas emprendidas por el gobierno.

*"Es en las organizaciones donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido. Donde los recursos se movilizan y se aplican. Donde las políticas se generan y luego se implementan. Donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica. Donde los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas"* (Arellano, 2010: 7).

En su conjunto, el planteamiento de Aguilar Villanueva con relación al análisis de las políticas públicas y la propuesta de Douglas North respecto a las instituciones, se sitúan como un complemento teórico bajo el cual se pretende explicar el entorno sociopolítico e institucional en donde converge la Educación Normal y los cambios que se pretenden implementar, resultado de la Reforma Educativa.

## **Capítulo 2. El sistema de educación pública en México: una mirada histórica**

Los momentos de crisis y coyuntura, tienden a dificultar una apreciación más amplia de los procesos históricos y los cambios en la educación que surgen a partir de ellos. En este sentido, Pilar Gonzalbo (2012:54) señala que esta debilidad afecta con especial gravedad a la historia de la educación que, "por su carácter de historia cultural, es difícilmente comprensible sin la aportación de las interpretaciones políticas, económicas y sociales, e incluso demográficas y de la evolución de las ideas".

Realizar un análisis de la política educativa para entender qué elementos han intervenido en el proceso de construcción institucional de la educación pública en México, requiere comprender las interacciones de la educación con su entorno. Así mismo, es necesario considerar la función de la educación en las transformaciones culturales, sociales y cívico-políticas.

Investigadores como Alberto Arnaut (1998) sostienen que el análisis histórico de la educación pública, permite comprender los momentos que han sido claves en la conformación de sus instituciones; de particular interés destaca el investigador, resultan los mecanismos bajo los cuales el Estado ha intervenido en el desarrollo educativo y que en gran medida, dicha injerencia ha estado determinada por una lógica de pretender centralizar y descentralizar la educación pública, en diversos momentos de la historia de México.

En tanto el objeto de estudio de este trabajo se enfoca en las Escuelas Normales, una breve mirada histórica del sistema educativo nacional, su construcción institucional, las políticas implementadas y los principales actores que han intervenido; contribuye en el objetivo de

identificar el papel que desempeña el modelo normalista en materia de formación docente y su relación con la educación desde la perspectiva de las políticas públicas.

### ***2.1. Construcción institucional del sistema educativo: de la independencia a la cristalización del modelo posrevolucionario.***

Las primeras décadas de historia independiente fueron un escenario de constante lucha política, militar e ideológica en donde los cambios de tipo de gobierno representaron una constante, hasta que en 1867 triunfó el movimiento republicano federal, mismo que reestableció la Constitución liberal de 1857 (Arnaut, 1998).

El proyecto político de los liberales, brindó un papel muy importante a la educación, al considerarla un asunto público en el cual el gobierno debía asumir mayor responsabilidad. De manera que, señala Arnaut, es durante esos años hasta 1874 donde se estableció el carácter libre, gratuito y obligatorio de la educación primaria; al igual que se adoptó el principio de laicidad de la instrucción pública; siendo los gobiernos locales quienes asumieron las responsabilidades curriculares, de evaluación y acreditación de los aprendizajes así como la gestión del calendario escolar.

Es el propio Arnaut quien observó que para finales del siglo XIX, el gobierno emprendió gradualmente una serie de acciones con el objetivo de incrementar su injerencia y control del sistema educativo. Sin éxito; iniciando el siglo XX la Constitución de 1917 refrendó los principios de libertad, laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria y ratificó las responsabilidades educativas asignadas a los estados.

Las décadas posteriores al movimiento revolucionario en México, representaron un conjunto de cambios importantes en materia educativa. Latapí Sarre (1998:22) destaca que durante el siglo siguiente a la Revolución Mexicana quedaron sentados los "valores y orientaciones fundamentales de las instituciones, el perfil de los maestros, su organización, los actores y sus vínculos con la comunidad"; elementos que se fueron asentando en el sistema educativo.

La primera institución responsable de la política educativa nacional fue la Secretaría de Educación Pública (SEP), que en 1921 por iniciativa de José Vasconcelos, inició un proceso jurídico, político y administrativo de federalizar la educación básica. Bajo esta lógica, señala Latapí Sarre (1998), el proyecto vasconcelista de "centralizar la educación", pretendió delimitar los campos de acción de las treinta y dos entidades de la República Mexicana; de manera que fuera la federación la competente de establecer, organizar y sostener las escuelas en todo el territorio nacional.

*"La propuesta vasconcelista consistía en un sistema educativo nacional fuertemente participativo; en cada población de más de 500 habitantes debía formarse un consejo de educación conformado por los padres de familia y la autoridad del lugar. [...] Los consejos tendrían a su cargo vigilar los asuntos de la educación pública y podrían incluso llegar a tener la dirección de éstos cuando así lo acordaran las autoridades de las que dependían las escuelas; se incluía en ello los nombramientos o remociones del personal docente. En la capital de cada estado se formaría también un consejo de educación, integrado por cinco representantes de los consejos municipales. En el ámbito nacional, propuso que cada mes de noviembre sesionara un consejo federal de educación pública, con la representación de dos delegados por cada entidad, cuya función sería discutir con*

*las autoridades de la Secretaría el desarrollo y los problemas de la educación nacional, incluida la aplicación de los recursos federales" (Fierro, Tapia, 2009:4).*

Sin embargo, es Latapí (1998) quien enfatiza que contrario a la visión vasconcelista, los gobiernos que emergieron de la Revolución Mexicana adoptaron prácticas de gobierno de índole popular y nacionalista; apoyados en la organización y control corporativo de diversos sectores como los campesinos, obreros y sectores populares; estableciendo así las bases institucionales de un sistema corporativo y clientelar que respondía al poder presidencial.

La educación pública, en este sentido, fue otro de los ámbitos en donde los gobiernos posrevolucionarios se inmiscuyeron a través de diferentes políticas educativas, con el objetivo de replicar la visión corporativa y clientelar del poder público.

Ejemplo de dichas prácticas dominantes por parte del poder presidencial, (Fierro, Tapia, 2009) en 1934 el Congreso de la Unión reformó el artículo 73 de la Constitución, para dotarse así mismo, de la facultad legislativa sobre la distribución de la función educativa entre la federación, los estados y los municipios, atribuciones que hasta entonces no recaían en Poder Legislativo Federal. Con esta medida legislativa, se reforzó el poder central del gobierno sobre la educación pública.

En este contexto, resaltar que en el ámbito de la política educativa, la SEP continuó con el proceso que había emprendido desde su creación, enfocado en la expansión del sistema educativo a través de la construcción de escuelas primarias y normales principalmente; medida que implicó una importante ampliación de su base laboral. En consecuencia, en 1938 el presidente de la República promulgó a través del "Estatuto jurídico de los trabajadores del Estado" la

posibilidad de establecer un solo sindicato que, con la visión corporativa y clientelar posrevolucionaria, detentara la capacidad de agrupar a todos los trabajadores dependientes de la SEP (Loyo,1997); dando lugar, al surgimiento del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE).

De manera que el objetivo de los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho radicó entonces, en la unificación de las diversas agrupaciones gremiales del magisterio a fin de terminar con los problemas del gobierno en los ámbitos de la gestión laboral y de representación; y posterior a un proceso de negociación con el SNTE, dicho sindicato fue reconocido como la única organización representativa de los trabajadores de la educación en diciembre de 1943. A partir de entonces, se establecieron las bases para el proceso de conformación de un sistema de administración paralelo o de co-administración de los servicios educativos entre el SNTE y la autoridad educativa, la SEP (Loyo, 1997).

Como se aborda con mayor detalle en el capítulo dedicado al análisis de los principales actores que han intervenido en el sistema educativo; fue desde entonces que el SNTE comenzó a edificar las bases de una organización jerárquica, vertical, de control político, ideológico y laboral de los docentes (Fierro,Tapia, 2009).

Habría que destacar entonces, que fue de 1920 a 1946 donde el proyecto federal centralizador, edificó la infraestructura institucional, sus soportes políticos, ideológicos, administrativos, financieros y laborales; para hacerse cargo del sistema educativo nacional en un marco de co-gobernabilidad entre la SEP y el sindicato magisterial (Loyo, 1997).

## ***2.2. Crisis, cambio político y reformas estructurales en el contexto educativo.***

Fierro y Tapia (2009) señalan que para las décadas de los cincuenta y sesenta, el aparato educativo comenzó a mostrar rasgos de un sistema pesado y burocrático; consecuencia de que la SEP continuó impulsando su engranaje institucional multiplicando oficinas, dependencias, subdirecciones y personal de inspección con el objetivo político de ganar mayor presencia en los estados; bajo la misma lógica de centralizar y negar la participación directa de las autoridades locales.

En poco tiempo, esta situación derivó en la duplicidad de funciones, la competencia innecesaria en los servicios y el abandono de la educación por parte de los gobiernos locales; aspectos que evidenciaron los efectos negativos de una visión centralizadora y corporativa de la educación pública (Loyo, 1997).

En 1968, la trayectoria política y educativa se vio fuertemente cuestionada por un movimiento estudiantil cuya represión evidenció las prácticas autoritarias del gobierno. Este suceso, marcó la historia de la educación en México derivando en que durante los años siguientes, "las universidades y las escuelas normales del país se convirtieran en espacios de cuestionamiento abierto al régimen y a la visión oficialista de la educación pública" (de la Peña, 1998:81).

En este sentido, el Estado inició un proceso de desconcentración<sup>1</sup> de sus estructuras administrativas, estableciendo delegaciones regionales y oficinas locales de la SEP con el objetivo de disminuir la carga operativa. Sin embargo, esta política de desconcentración mostró en el

---

<sup>1</sup> En este contexto, el término desconcentración se refiere a la acción administrativa de traspasar la titularidad o el ejercicio de una competencia propia de un órgano administrativo a otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente.

corto plazo problemas de coordinación y propició la reordenación de las relaciones entre autoridades de cada región con el centro y la multiplicación de negociaciones (Fierro y Tapia,2009).

Dadas las críticas locales al sistema educativo y sobre todo al surgimiento de nuevos paradigmas económicos internacionales; para la década de 1980, el Estado propuso transitar hacia un un esquema educativo descentralizado<sup>2</sup>. Con el argumento de elevar la eficiencia y la calidad de la educación, se planteó la incorporación de los estados en la administración de los servicios educativos, sin que el modelo de corresponsabilidad significara una participación definida con claridad (Arnaut, 1998).

*"Mediante la desconcentración primero, y después de la descentralización, el gobierno pretendía infundir al sistema una mayor flexibilidad para mejorar la calidad de la enseñanza, mediante el establecimiento de un vínculo más estrecho entre los directivos y planificadores educativos, la escuela y los destinatarios de la educación, así como una mejor comunicación entre las diversas áreas y niveles de la SEP". (Arnaut,1998: 267).*

Sin embargo, la propuesta descentralizadora encontró en el SNTE al principal opositor. La organización gremial asumió que dicho proceso atentaba contra la representatividad del sindicato dado que éste mantenía el control de la estructura educativa nacional y veían que la participación de las entidades federativas podría vulnerar dicho esquema de representación nacional; de manera que sumó a grupos magisteriales disidentes como la Coordinadora Nacional de la Educación (CNTE) con el objetivo de establecer medidas políticas que se opusieran al proyecto descentralizador del gobierno (Fierro y Tapia, 2009).

---

<sup>2</sup> En este contexto, la descentralización supone la transferencia de ciertas facultades de un gobierno central hacia autoridades que no están jerárquicamente sometidas.

A pesar de dichas diferencias entre el SNTE y el gobierno, éste emprendió en los años posteriores un proceso de cambios y reformas en materia económica, social y política-administrativa. Al respecto, Díaz Barriga (2015:147) sostiene que el gobierno de Miguel de la Madrid y particularmente durante

*"la década de los años noventa, se desarrollaron políticas bajo la lógica de la globalización, de la economía internacional, de la participación de nuestro país en organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la influencia del discurso educativo de los organismos internacionales bajo una serie de acciones que configuró un modelo que desde esos años todos los gobiernos han aplicado".*

Resaltar que para entonces, la participación de dichos organismos internacionales había recobrado tal relevancia en el sentido que sugerían a México el establecimiento de un nuevo paradigma educativo en los ámbitos pedagógico, administrativo y laboral; situación que nuevamente confrontó al poder presidencial que compartía dicha visión y al sindicato magisterial que se oponía (Arnaut, 1998).

Con Carlos Salinas en el poder ejecutivo, una de las primeras medidas políticas de su gobierno para adoptar las propuestas internacionales en materia educativa, fue la destitución del líder del SNTE Carlos Jongitud; quien para entonces había configurado un movimiento magisterial de gran magnitud que se oponía a la descentralización de la educación pública.

Esta medida, permitió al poder ejecutivo replantear su relación política con el sindicato, situación que derivó en que en 1992 se proclamara el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN). Este pacto, estableció la transferencia de la

operación educativa en sus niveles básico y normal, a los gobiernos estatales. Con ello, la administración de Salinas de Gortari y el SNTE estipularon intensificar la transición de un modelo centralista de la educación por el esquema descentralizador emprendido desde la década de los setenta.

Desde la óptica de la política educativa, la trascendencia del ANMEBN recayó en que cada gobierno estatal sustituiría a la SEP en las relaciones jurídicas con todos los trabajadores adscritos al sistema educativo (docentes, directivos, administrativos). Por su parte, el gobierno federal refrendó sus atribuciones presupuestarias de la educación pública, comprometiéndose a transferir los recursos económicos para el sostenimiento del sistema educativo, en un marco una vez más, de descentralización educativa (Latapí, 1998).

Con estas disposiciones, el objetivo desde la perspectiva del gobierno, consistió en salvaguardar el carácter nacional de la educación garantizando a la SEP como máxima autoridad educativa, la administración de los planes y programas de estudio, el desarrollo curricular<sup>3</sup> de los docentes, así como la edición y distribución de los libros de texto gratuito para la educación primaria; maniobras que si bien abonaron a la participación de los estados en en la educación, no pretendieron menguar el poder que ejercía el ejecutivo federal en materia educativa (Arnaut, 1998).

En este sentido, Aurora Loyo (2010:190) sostiene que para 1992:

*"el centro de gravitación del discurso educativo se había trasladado de la cobertura a la calidad de la educación como uno de los pivotes para lograr una mayor justicia social; lo cual*

---

<sup>3</sup> Entendido este concepto como el conjunto de competencias básicas, objetivos, contenidos, criterios metodológicos y de evaluación que los estudiantes deben lograr cuando se encuentren en un determinado nivel educativo (INEE, 2015).

*se manifestó como una clara convergencia entre las orientaciones del gobierno federal y las de los organismos internacionales".*

La importancia del ANMEBN por lo tanto, radicó en la instauración de un nuevo modelo económico justificado por el concepto de reformas estructurales y; en el ámbito educativo, representó un instrumento político determinante para replantear una nueva relación entre el SNTE y los poderes locales en los años posteriores.

Ernesto Zedillo (1994–2000) que había sido secretario de educación federal durante el salinismo, continuó con el rediseño del modelo educativo que sugerían dichos actores internacionales. Fue durante este periodo de gobierno que se emprendieron diversas modificaciones en el ámbito curricular a los niveles educativos básico y normal.

Destacar que durante los últimos años del siglo XX, el país atravesó por una serie de cambios determinados en gran medida por un contexto de mayor competencia política y electoral; situación que nuevamente produjo injerencia en la educación pública. Para entonces, la relación entre el SNTE y el partido en el gobierno (el PRI) se había fracturado; situación que resultaría relevante en términos electorales en el año 2000, dada la estructura que administraba el sindicato.

Con el cambio de siglo, la primera presidencia de un partido distinto al Revolucionario Institucional, retomó los componentes educativos que sugerían organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), para transitar hacia el establecimiento de nuevos mecanismos de evaluación y medición de la calidad de la educación. De manera que fue con Vicente Fox que se creó el Instituto para la Evaluación de la Educación (INEE) como

organismo técnico auxiliar en la formulación de instrumentos evaluadores (Fierro y Tapia, 2009).

Hay que destacar que las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón, adoptaron varias de las observaciones internacionales en materia educativa en términos de evaluación y medición de la calidad; no obstante, se debe puntualizar que dichos cambios se plasmaron a través de la publicación de acuerdos y compromisos con la aprobación del sindicato; situación que restauró el modelo político-sindical posrevolucionario de co-gobernabilidad (Loyo, 1997) de la educación pública entre el poder presidencial y el SNTE.

Esta situación, postergó una vez más la oportunidad para los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional, de emprender cambios de fondo en la educación pública. En consecuencia, resultó evidente que los acuerdos entre dichos gobiernos y el sindicato de maestros, no trascendieron los ámbitos políticos y mediáticos, para traducirse en políticas públicas que impulsaran la transformación del sistema educativo. Por el contrario, se entretejió una relación político-electoral con el sindicato que le permitió a éste, acrecentar su poder a un nivel sin precedentes.

Este poder político y sindical que había desarrollado el SNTE es quizá, uno de los elementos contextuales más importantes de la Reforma Educativa de 2012 y la primera mitad de la administración de Enrique Peña Nieto. Si bien, la relación SNTE y gobierno se había desarrollado entre altibajos en diferentes momentos de la historia; la acción inicial del gobierno de Peña Nieto en materia educativa, en un primer momento alteró sustancialmente dicha relación. Es objeto de los siguientes capítulos, profundizar sobre algunos de las implicaciones políticas y educativas que conllevaron estos sucesos.

Finalmente y a manera de retomar algunas consideraciones de la historia educativa, la educación en México ha estado ligada a un proceso de constantes cambios e influenciada por las circunstancias políticas, económicas y sociales que atraviesan la historia nacional. Son diversos investigadores como Staples (2012) y Latapí Sarre (1998) que resaltan la importancia analítica de la interacción entre la salud sociopolítica y económica de México y el desarrollo de la educación pública. Desde esta perspectiva, las instituciones que conforman el sistema educativo, son un ámbito en el que se han expresado las contradicciones políticas y económicas de los gobiernos y que de manera paralela han afectado y distorsionado a la educación en su carácter público de socializar y culturalizar a una sociedad.

En el pasado así como en la actualidad, es posible sostener que las élites políticas, sindicales y otros actores relevantes conllevan una gran responsabilidad en la tarea de lograr que el sistema educativo público cuente con las condiciones necesarias para cumplir con calidad y equidad su responsabilidad de formar y educar ciudadanos; generando de manera paralela el desarrollo profesional de quienes participan en el proceso educativo.

### **Capítulo 3. Principales actores del sistema educativo nacional**

Como se ha revisado en el capítulo anterior, los complejos procesos de cambio en el sistema educativo han estado ligados a factores económicos, políticos y sociales de la historia. Bajo esta perspectiva, se observa que la dificultad para impulsar políticas con el objetivo de transformar la educación pública se incrementa, cuando son diversos actores públicos y privados, quienes buscan incidir en el ámbito de la educación.

Como destaca North (2012), el reto de entender los procesos de cambio institucional, requiere invariablemente el entendimiento de los actores involucrados y los intereses que cada uno sostiene en virtud de que son dichos actores que en distintos momentos intervienen para impulsar o detener el cambio en las instituciones. En el caso de la educación pública y de las escuelas de educación normal, "son diversos los actores quienes apoyan, retrasan, dificultan o modifican la política educativa" (Loyo, 2010:188); de ahí, su relevancia analítica desde el ámbito de las políticas públicas.

Por ello, se han seleccionado algunos de los actores sociales que en las últimas dos décadas han cobrado mayor importancia en el ámbito educativo. Por el alcance de su injerencia y la dimensión política y económica con la que han impulsado sus intereses en la materia, se han agrupado para su comprensión, en diversos sectores.

Las dos organizaciones más importantes a nivel del gremio docente se han conjuntado en el apartado de sindicatos. Su relevancia analítica como se pretende ahondar, radica en sus posiciones políticas y educativas frente al gobierno; es decir, por el lado del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) alude a las

implicaciones en términos de control y gobernabilidad del sistema educativo y; por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), se pretende subrayar su injerencia en términos de su posición de resistencia y oposición a las medidas oficiales. En los casos de ambas agrupaciones sindicales, han construido diversos vínculos partidistas, de manera que se ha planteado una sección para comprender la injerencia y participación de algunos de los partidos políticos en la educación pública.

Posteriormente, se presenta un análisis respecto a la participación de organizaciones ligadas al sector privado que también han emprendido acciones en pro de sus intereses y que se relacionan con la educación. Finalmente dentro del análisis de actores, se dedica un espacio al estudio de los organismos internacionales más relevantes en materia educativa; sus agendas y los mecanismos bajo los cuales han incidido en la educación pública en México.

### ***3.1. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)***

Como se destacó en el capítulo anterior, la conformación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) obedeció a una lógica política que se antepuso al tema educativo. Las décadas posteriores a la Revolución Mexicana fueron etapas de permanente cambio por lo que en la búsqueda de estabilidad política, los gobiernos de Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas establecieron las bases de un corporativismo en torno al Partido Revolucionario Institucional que les permitió un mayor control político y social de diversos sectores de la sociedad, entre ellos el del magisterio nacional (Bensusán, Middlebrook, 2013).

De manera que ambos gobiernos fueron los primeros impulsores de lo que posteriormente sería la agrupación sindical más grande de

América Latina, el SNTE. Fue a través de dicha organización que el magisterio, que para entonces representaba una estructura numerosa y organizada, encontró un espacio de participación e influencia en la política educativa nacional.

Desde sus inicios y durante los sexenios subsecuentes a su creación en 1943, el magisterio agrupado en el SNTE, desarrolló la capacidad para descifrar el contexto político del momento mediante la construcción de alianzas políticas y electorales con el gobierno en turno (Loyo, 2010); estrategia que le permitió impulsar sus intereses enfocados en acrecentar su membresía, elemento que repercutía directamente en el incremento de recursos derivados de las cuotas sindicales y la obtención de dádivas y favores por parte del gobierno federal.

Esta capacidad de adaptación y operación política del SNTE, representó un elemento primordial para que en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), la organización magisterial saliera una vez más fortalecida a la escena política como una de las impulsoras de la renovación del modelo educativo. Así lo destaca Loyo (2010:192) al señalar que

*"en todo proceso de cambio se observó la impresionante capacidad adaptativa del sindicato. Inclusive para finales de los años noventa, la dirigencia encabezada por Elba Esther Gordillo logró una reorganización sindical que introdujo mayor pluralismo al desincorporar al SNTE del PRI y amplió, hasta cierto punto, el rango de acción de las secciones sindicales"* (2010:194).

En este sentido, Loyo argumenta que en el contexto de "un medio social más diversificado y competido, el sindicato había entendido la

importancia de fortalecer su capacidad de interlocución en materia de política educativa” (2010:194).

Fierro y Tapia (2009) distinguen que si bien históricamente el SNTE había mostrado una postura renuente al ANMEBN, fue con la firma del mismo en 1992, cuando logró negociar sus garantías que en materia laboral se reflejaron a través de un nuevo escalafón salarial para el magisterio; en lo legal, aseguró la única titularidad de representación de los trabajadores; en lo organizativo aseguró su integridad como organización gremial a nivel nacional y en lo político reafirmó su carácter como interlocutor con la SEP en las decisiones sobre el sistema educativo.

Desde la óptica de la política pública, el poder erigido por el SNTE ha representado retos importantes para las instituciones del Estado. Por un lado, la gobernabilidad del sistema educativo ha dependido en gran medida del grado de permeabilidad social y política que las estructuras sindicales han logrado establecer a lo largo del país. A través de sus secciones estatales, comités y delegaciones sindicales en cada una de las escuelas públicas de nivel básico y normal, el sindicato logró cimentar una estructura de liderazgo con capacidad de influir en el resto de los maestros y trabajadores al servicio de la educación pública.

Así mismo, otro de los desafíos que ha enfrentado el Estado como consecuencia de dicho poder sindical, estriba en la necesidad de salvaguardar su facultad como autoridad educativa; elemento fundamental en el ejercicio de las competencias constitucionales para definir la política educativa.

Al respecto, Echenique y Muñoz (2013:79) sostienen que:

*"hasta entonces los apoyos del presidente de la República hacia los líderes del SNTE se basaban en tres pilares de orden político:*

- 1) la capacidad de los líderes para garantizar la gobernabilidad al interior de una organización con más de un millón 200 mil trabajadores;*
- 2) garantizar una interlocución eficaz y continua entre el gobierno y los integrantes del magisterio en lo relativo a la implementación de cambios en la política educativa y;*
- 3) garantizar, mediante el apoyo irrestricto al partido del gobierno (el PRI) el respaldo de los principales dirigentes regionales a los candidatos a presidente de la República, a las gubernaturas y selectivamente a otros postulados a senadores, diputados federales y locales; y a presidentes municipales".*

A cambio, el sindicato recibió:

*"un grado considerable de autonomía para el manejo interno de la organización, lo cual supuso total libertad para reclutar o jubilar líderes de alcance nacional o regional, administrar las finanzas sindicales; contratar al personal sindicalizado tanto en actividades docentes como en las administrativas; la administración del escalafón administrativo de la educación básica, de tal forma que los nombramientos de director de escuela, supervisor, jefe de sector, director de zona escolar y director general de educación primaria y secundaria en las oficinas de la SEP a nivel nacional y en los estados, al igual que se le concedieron diversos cargos directivos para dirigentes nacionales o estatales en otros espacios de la SEP a nivel federal, en los estados o incluso en otras dependencia públicas. De igual manera, le fueron concedidas al SNTE posibilidades, no siempre bien delimitadas, de veto a políticas de cambio educativo que*

*podiesen alterar los equilibrios del control político-sindical sobre los agremiados, en particular en entidades como Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Distrito Federal" donde se han conformado movimientos magisteriales opuestos al SNTE (2013:79).*

A pesar del cambio histórico en el año 2000 que representó un partido distinto al PRI en la Presidencia de la República; la habilidad y pericia política desarrollada por el SNTE a través de los mecanismos señalados anteriormente, el sindicato no encontró mayor resistencia que le impidiera transitar con los gobiernos de alternancia. Durante estos años, la organización sindical de maestros refrendó su estructura de poder en los estados al tiempo que los gobernadores arrebataban al poder central, las responsabilidades corporativas de las décadas de gobiernos priístas (Loyo, 2010); situación generada por el acuerdo de 1992 (ANMEB) que impulsó la descentralización educativa y empoderó mediante el control de la nómina y de los recursos financieros de la educación pública a los gobernadores.

Este fenómeno político es importante en virtud de que permite señalar que una de las consecuencias de la descentralización educativa derivó, entre otros factores, en el debilitamiento del poder central sobre el sistema educativo; dado que la administración de la nómina educativa y de gran parte de los recursos para infraestructura educativa pasaron a las arcas de los gobiernos estatales. Esto recobra mayor importancia en el marco de la Reforma Educativa del 2012, dado que una de las primeras acciones consistió en regresar al poder central (SEP) la administración de la nómina magisterial; aspectos que se discuten con mayor detenimiento en el capítulo subsecuente.

En el contexto de la presidencia de Vicente Fox y ya con una distancia marcada del PRI, el SNTE de la mano con el gobierno federal impulsó el Compromiso Social por la Calidad de la Educación. En términos de

Loyo (2010), dicha propuesta poseía más elementos retóricos que instrumentales al no considerar metas, acciones concretas, ni mecanismos, ni responsables de los cambios que propugnaba. "El Compromiso, principalmente por su carácter más orientado a publicitar que a concertar, no tuvo efectos perdurables en materia de política educativa" (Loyo, 2010:195).

Una lógica semejante a la de su antecesor en cuanto a la relación con el SNTE, obedeció la administración de Felipe Calderón que bajo una coyuntura de alta polarización y un factor de ilegitimidad importante resultado de las elecciones presidenciales competidas de 2006; el sindicato acompañó al ejecutivo federal en la proyección de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Las críticas más recurrentes a dicho acuerdo, estribaron en dos aspectos: que se trataba de un acuerdo centralista, excluyente de la participación social y, una vez más, mediático.

*"Esta carencia se puso de manifiesto en el Programa Sectorial de Educación que fue un documento de formato burocrático, carente de ideas rectoras. Uno de sus rasgos peculiares consistió en que sobredimensionó la importancia de la evaluación y, en cambio, proporcionó ideas generales y poco orientadoras respecto a los fines del desarrollo educativo dentro de un proyecto de futuro para el país" (Loyo,2010:197).*

Como se ha destacado, el cambio de partido gobernante en la Presidencia de la República (del PRI al PAN) no significó deterioro del poder constituido por el SNTE. Por el contrario, los sexenios panistas representaron para la organización magisterial la oportunidad de acrecentar su capacidad de influencia y decisión en el ámbito de la política educativa. Fue durante la administración de Calderón (2006–2012) que la injerencia política del sindicato se extendió hasta la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP federal a través de

Fernando González Sánchez quien siendo yerno de Elba Esther Gordillo, asumió la responsabilidad de dicha subsecretaria. De igual forma, la dirigente sindical pactó para su grupo político la titularidad de la Lotería Nacional y la dirección del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) institución que resulta relevante para el sindicato, toda vez que en ella recae la responsabilidad de la seguridad social de los maestros.

De manera paralela, dichas conquistas políticas se replicaban en los estados, en donde el SNTE negociaba con los gobernadores la titularidad de las secretarías de educación pública locales. No había, para entonces, referente alguno sobre los alcances y efectos del poder político y económico de una organización sindical en el ámbito de la educación pública.

Bajo este contexto de poderío político y sindical del SNTE y en el marco del proceso electoral del 2012; el sindicato pretendió establecer una alianza que en primera instancia se vislumbraba electoral y aspiraba a sentarse en el ámbito del gobierno una vez que se proclamara la victoria de Enrique Peña Nieto del PRI; entonces candidato puntero.

Sin embargo, la alianza no prosperó. En un principio se había establecido que el sindicato a través de su brazo político, el Partido Nueva Alianza, impulsaría en unidad la candidatura de Peña Nieto y en algunos distritos federales también se impulsarían en conjunto las candidaturas a diputados del Partido Revolucionario Institucional. A pesar de que no hay evidencia que sustente las causas que dieron origen a la ruptura política; hubo señalamientos en torno a diferencias irreconciliables entre los equipos del candidato presidencial y de Gordillo Morales. Otras versiones periodísticas como el semanal Proceso o el periódico La Jornada, destacaron la influencia de organizaciones empresariales interesadas en minar la relación política

entre el candidato y el magisterio con el objetivo de impulsar una agenda de cambio educativo.

Finalmente, como se mencionó al principio de este capítulo, hay que destacar que una aproximación analítica del SNTE como sujeto relevante dentro del sistema educativo, recobra importancia en virtud de que permite examinar posibles rutas de cambio educativo en el ámbito de las Escuelas Normales dada su gran capacidad de influencia. No obstante, subraya Lucrecia Santibañez (2008), el estudio y comprensión de las consecuencias del poder que detentaba el SNTE se debe llevar a cabo con una mirada meticulosa que permita distinguir entre las ideas construidas a lo largo de su historia y el verdadero impacto educativo.

*"Aunque es generalmente aceptado que el SNTE tiene un inmenso poder dentro y fuera del sector educativo, no hay un estudio concluyente que determine la forma en cómo éste afecta (positiva o negativamente) la calidad educativa" (Santibañez, 2008:421).*

### **3.2. Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).**

El surgimiento de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), se remite a finales de los años setenta en un momento de crisis política y económica bajo los argumentos de una mejora salarial y la disminución de la presencia del SNTE en el ámbito nacional como única institución gremial reconocida por el gobierno.

A diferencia del SNTE que opera bajo una estructura de mando vertical; la CNTE con rasgos más horizontales en su estructura,

*"no ha hecho depender su poder real de la legalidad estatutaria, sino de su capacidad de movilización. Los comités de lucha, los consejos centrales, las comisiones coordinadoras, las brigadas fueron, desde su origen, organismos político-sindicales de representación directa"* (Hernández, 2011:47).

De acuerdo con Loyo, en los últimos años sus movilizaciones han tenido repercusiones más en lo local y regional, inclusive en algunos de sus núcleos más importantes como el magisterio en Oaxaca, "se han observado errores de conducción, prácticas clientelares y mecanismos de control político sobre las bases, lo que ha diezmado su prestigio como una opción democrática" (2010:196).

A pesar de lo señalado por Aurora Loyo, la oposición a la Reforma Educativa por parte de la CNTE se ha mantenido. Inclusive a tres años de publicados los cambios constitucionales, las leyes secundarias y homologado las leyes locales con la federal en materia educativa; en estados como Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Guerrero y Michoacán las movilizaciones sociales convocadas por la CNTE se fortalecieron y reforzaron su postura de poner en entredicho el discurso inicial de la SEP que pretendía minimizar las resistencias que ha afrontado la reforma.

Posterior a la promulgación de la Reforma Educativa, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) publicó en mayo del 2013 un documento titulado "Hacia la educación que necesitamos los mexicanos". El documento es relevante en virtud de que en él quedan plasmadas algunas de las posiciones políticas y educativas que en los últimos años ha manifestado la CNTE.

Respecto a la visión de lo que es la Reforma Educativa, la CNTE señala que ésta:

*"aparece como una reforma profundamente autoritaria, que fortalece la burocracia, el centralismo y la uniformidad, que establece una nube de controles y reglas en torno a la escuela y que se apoya en una evaluación formalista y vertical para perseguir maestros, pero incapaz de generar procesos de transformación. Es decir, una reforma administrativa y laboral, que está lejos de ser educativa" (CNTE,2013:2).*

En este sentido, la CNTE presenta dos planteamientos que desde la perspectiva de las instituciones formadoras de docentes, son relevantes y coinciden en varios puntos con los supuestos generales publicados en la reforma y retomados por la SEP recientemente en la presentación del "Modelo Educativo 2016" (SEP,2016).

Por ejemplo, en términos de autonomía de gestión la CNTE hace mención a la necesidad de discutir cómo se puede transitar hacia un modelo que favorezca la autonomía escolar en el marco de una educación nacional.

*"Una autonomía que permita dejar atrás la cultura de la uniformidad, de un solo libro de texto gratuito, una misma evaluación para estudiantes y docentes de todo el país. Debemos construir un marco nacional legal y educativo que sea capaz de arropar y propiciar – no limitar – la exuberante riqueza de expresiones culturales y educativas a niveles locales y regionales" (CNTE, 2013:4).*

Lo anterior es relevante en virtud de que dicho planteamiento tiene semejanzas con lo planteado con algunos organismos internacionales. Por ejemplo, la propuesta de otorgar autonomía de decisión a las

escuelas es el concepto principal del enfoque de Gestión Centrada en la Escuela (GCE) considerado en el documento del Banco Mundial "Qué es la gestión centrada en la Escuela" (Santizo, 2016).

En cuanto a las Escuelas Normales, la CNTE ha declarado que

*"una verdadera transformación educativa no debe de dejar fuera a las instituciones formadoras de docentes. Estamos de acuerdo en generar una refundación de las escuelas normales para fortalecer su misión histórica. La discusión debe girar en por lo menos tres ámbitos: ético, político y epistemológico. [...] Demandamos la asignación de la plaza automática para todos los egresados de las escuelas normales públicas del país, quienes fueron acreditados por una institución formadora reconocida oficialmente y cuentan con el perfil y el derecho correspondiente"* (CNTE, 2013:6).

Dicha afirmación de la CNTE es coincidente con lo señalado por la SEP cuando menciona que

*"el modelo educativo a implementar requiere de la participación y compromiso de las escuelas formadoras de maestros. La autoridad educativa deberá asegurar que desempeñen el papel que a ellas corresponde. Es indispensable que las escuelas normales impulsen los cambios necesarios para actualizarse y seguir siendo el pilar de la formación inicial de los maestros de Educación Básica. En esta transformación, las normales han de organizarse como instituciones de Educación Superior que funcionen con la calidad necesaria para ofrecer opciones para la innovación, la auténtica colegiabilidad académica entre los docentes y el diálogo con diversos campos del conocimiento: el interés por aprender de la diversidad debe ser el eje de su vida cotidiana"* (SEP, 2016:60).

De tal manera, que dichas coincidencias podrían estar disfrazando las verdaderas distenciones que existen en el tema de las Escuelas Normales, entre la CNTE y la autoridad educativa.

*"Considerando la similitud de enfoques, las diferencias entre la CNTE y la SEP son de otra naturaleza que no se dice abiertamente, excepto por el lenguaje de la CNTE para criticar el proceso que dio lugar a la Reforma de 2013 y la crítica a la globalización económica" (Santizo, 2016).*

En las páginas siguientes se presenta un cuadro comparativo que muestra en perspectiva, las posiciones de la CNTE referentes a distintos aspectos institucionales de la formación docente, en contraste con las emitidas tras la Reforma Educativa a través de la Secretaría de Educación Pública.

*La Escuela Normal en el proceso de la Reforma Educativa: retos y perspectivas*

| <i>Tema</i>   | <i>Secretaría de Educación Pública (SEP)</i>  | <i>Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)</i>  | <i>Observaciones</i>   |
|---|---|--|--|
| <p>Considera que a la Escuela Normal (EN) como institución primordial para mejorar la calidad de la educación pública en México</p> | <p>El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) en la meta "México con educación de calidad" señala que una vía para transitar "hacia un sistema de</p> | <p>"Una verdadera transformación educativa no debe dejar fuera a las instituciones formadores de maestros. Estamos de acuerdo en generar una refundación de</p>    | <p>Olac Fuentes Molinar sostiene que asignarle a la evaluación de desempeño una alta prioridad no puede convertirse en el eje rector de una reforma</p>          |
| <p>Considera al autonomía curricular y la autonomía de gestión de las EN.</p>   | <p>El Modelo Educativo 2016 (ME16) no menciona algo al respecto</p>   | <p>Proponen discutir el grado de autonomía de la escuela, en el marco de una educación nacional. Han propuesto mayor autonomía de gestión y curricular</p>         | <p>El INEE en la Directriz 1 señala que se debe fomentar la autonomía de gestión académica.</p>  |
| <p>Considera la formación inicial y continua como procesos vinculantes</p>  | <p>Formación inicial y formación continua como procesos distintos.</p>  | <p>No hay una propuesta</p>  | <p>El Art. 20 de la Ley General de Educación (LGE) establece que los servicios de formación inicial, continua o en servicio deben plantearse como un sistema</p> |
| <p>Considera los factores heterogéneos bajo los cuales operan las EN</p>  | <p>El PND, el PSE y el ME16 mencionan que se tiene que considerar el factor heterogeneo del sistema de educación normal.</p>                              | <p>En materia de formación docente no hay mención específica. La crítica se centra en señalar que la evaluación es un ejercicio estandarizado que no considera</p> | <p>La investigación comparada hace referencia de las ventajas y desventajas de modelos educativos descentralizados. La Reforma Educativa contiene</p>            |
| <p>Establece mecanismos de cooperación institucional e interinstitucional* para fortalecer a las EN</p>                             | <p>El ME16 señala el establecimiento de sinergias entre EN y universidades, favoreciendo intercambio académico y estudiantil (p.60).</p>                  | <p>No hay una propuesta</p>  | <p>Hasta el momento, no hay una propuesta pública que determine los mecanismos bajo los cuales las universidades y centros de investigación pueden</p>           |
| <p>Considera el modificar y/o actualizar el marco jurídico que rige a las Escuelas Normales</p>                                     | <p>No hay propuesta.</p>  | <p>Se propone abrogar la Reforma Educativa (p.3).</p>  | <p>El marco legal establecido en la Reforma Educativa, no propone una modificación al marco legal de las EN.</p>   |

*La Escuela Normal en el proceso de la Reforma Educativa: retos y perspectivas*

| <b>Tema</b>   | <b>Secretaría de Educación Pública (SEP)</b>   | <b>Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)</b>   | <b>Observaciones</b>   |
|---|--|---|--|
| <p>Considera una propuesta en materia presupuestaria enfocado a EN</p>  | <p>El PSE, señala que se debe incrementar la inversión en infraestructura escolar. No hay propuesta de incremento presupuestal para EN.</p>  | <p>Plantea incrementar gasto en educación de 3.8% a 12% del PIB. Específicamente en EN no hay planteamiento.</p>  | <p>Incrementar el gasto, no incrementa en automático la calidad de la educación.</p>   |
| <p>Establece mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas para el sistema de EN</p>                              | <p>Tanto la LGE, el PND y el PSE hacen referencia a la promoción de mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas y La Ley General de Educación y el PSE establece el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE) como plataforma de información permanente.</p> | <p>Proponen la figura de "Consejo de Evaluación" electo por la comunidad que considere diversos elementos como las condiciones materiales del plantel, el</p> | <p>La evaluación podría considerarse un instrumento de rendición de cuentas. Sin embargo, el esquema de "pago por méritos" con el que opera la reforma, Investigadores han destacado la importancia de crear un sistema integral de información cuantitativo y cualitativo de las EN. En INEE, en la directriz 3</p> |
| <p>Establecer sistemas de información válidos y confiables del sistema de EN.</p>   | <p>El PSE en la estrategia 1.6 "Utilizar la información derivada de las evaluaciones en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación y evitar el</p>  | <p>No hay mención</p>   | <p>Los temas de formación inicial y continua de los docentes son temas poco explorados por la investigación. Lo cual, se refleja en los insumos para el diseño</p>   |
| <p>Considera el impulso de la investigación educativa enfocada en desarrollar políticas públicas en materia de formación docente.</p> | <p>El PSE en la estrategia 1.4: "Fortalecer la educación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno" sostiene como una</p>   | <p>No hay mención</p>   | <p>No hay un diagnóstico integral sobre la situación de las Escuelas Normales. El INEE ha publicado dos estudios con perfil cuantitativo pero no abordan a</p>   |
| <p>Incorporar a las Escuelas Normales en el proceso de Reforma Educativa</p>  | <p>Generar un marco institucional que involucre a las EN en un proceso de reforma educativa</p>  | <p>Generar un marco institucional que involucre a las EN en un proceso de reforma educativa</p>   | <p>No hay un diagnóstico integral sobre la situación de las Escuelas Normales. El INEE ha publicado dos estudios con perfil cuantitativo pero no abordan a</p>   |

*Elaboración propia con información de:* Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE), Modelo educativo 2016 (MEI6), Ley General de Educación (LGE), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica (INEE, 2015), "Hacia la educación que necesitamos los mexicanos" (CNTE, 2013). *Interinstitucional*. En este caso, entendida como sinergia y complementariedad entre las instituciones de gobierno y otros organismos del sector.

### ***3.3. Partidos políticos***

El vínculo entre la política y la educación pública ha sido una constante, al menos desde el siglo XX. Como se ha señalado anteriormente, la injerencia de distintos actores individuales y colectivos, ha tenido diversas implicaciones en el sistema educativo nacional.

Desde el ámbito legislativo, el ejercicio del gobierno hasta la complejidad de asumir compromisos electorales, es que los partidos políticos, en muchos casos en acuerdo con el SNTE; han logrado un nivel importante de influencia en el desarrollo del sistema educativo nacional.

Como se ha señalado en párrafos anteriores, posiblemente sea el vínculo tan estrecho con la política, el que más costos ha generado en detrimento de la educación pública. Como se podrá revisar en los apartados siguientes, han sido los espacios de decisión de la política educativa a nivel local y federal, las monedas de cambio entre los gobiernos, los partidos y las agrupaciones sindicales.

Para ello, se han examinado cuatro de los nueve partidos políticos con registro nacional. El criterio de selección de los cuatro casos deriva de un criterio histórico. En los casos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática se trata de los partidos que más han perdurado en el sistema político mexicano y que desde su creación, se han vinculado a través de diferentes perspectivas, con la educación pública. En el caso del Partido Nueva Alianza (PANAL), si bien sus antecedentes como instituto político es más reciente, la relación histórica con el magisterio y en particular con el SNTE ha sido muy estrecha.

– PRI:

Es posible señalar que la construcción de las instituciones educativas y la consolidación del Partido Revolucionario Institucional se desarrolló prácticamente de manera paralela durante el siglo XX. Durante décadas, PRI logró establecer un modelo corporativista mismo que le permitió la generación de acuerdos políticos en donde coexistieran los intereses del partido, de los gobiernos priístas y los intereses de la cúpula sindical magisterial.

Al respecto, Echenique y Muñoz (2013:78) señalan que fueron tres las bases que sustentaron la relación entre el sindicato y el partido hegemónico:

- a) La capacidad del liderazgo sindical para garantizar la gobernabilidad del gremio más grande de América Latina "sin recurrir de manera sistemática a la represión".*
- b) La existencia de mecanismos que garantizaban una interlocución eficaz y continua entre el gobierno y los integrantes del magisterio, "de manera que las propuestas gubernamentales no encontraban mayor resistencia para su implementación".*
- c) La influencia político-sindical de los líderes gremiales en los estados permitió establecer acuerdos electorales para impulsar candidaturas de gobernadores, senadores, diputados federales y locales, así como posiciones en las administraciones locales.*

Estos tres ejes de acción, permiten entender con mayor perspectiva, la capacidad que el PRI desarrolló hasta finales de siglo XX para garantizar su hegemonía en el poder, asegurando los mecanismos de gobernabilidad, al mismo tiempo que hipotecaba los espacios y oportunidades de política educativa, para transformar la educación pública.

Importante observar cómo para el año 2012; tras doce años de mantenerse en la oposición, el Revolucionario Institucional y el Presidente que volvía a emanar de dicho instituto político, replantearon su postura política frente al tema educativo. Como quedó manifiesto en el primer capítulo, es la Reforma Educativa el medio a través del cual el partido tricolor estableció uno de los ejes centrales de su gobierno.

El distanciamiento político durante los primeros dos años del sexenio entre el partido en el gobierno federal y el SNTE fue el argumento discursivo bajo el cual se intentó impulsar la agenda de la Reforma Educativa.

Como quedó constancia con anterioridad, posterior al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) en 1992, los gobernadores consiguieron adaptarse y después lograron replicar estructuras y acuerdos a costa del sistema educativo, que desde entonces les han generado dividendos políticos en materia política y electoral.

Este señalamiento cobra relevancia en virtud de que el mecanismo reformador impulsado por el gobierno federal, se opone en gran medida al control financiero que tenían los gobernadores de la nómina educativa, dado que la recentraliza. Es posible asumir que esta acción, incluso contravenga los intereses de gobernadores afines al PRI y, en consecuencia, ahora sean los poderes locales quienes estén generando las resistencias que garanticen al gobierno federal, la gobernabilidad del sistema educativo nacional.

Finalmente, hay que destacar que uno de los retos en la implementación de la Reforma Educativa, recae en la capacidad institucional del prísmo de partido y de gobierno, de establecer los incentivos para sumar, sin cortapisas, a los poderes locales que han

visto trastocadas algunos de sus intereses políticos y financieros con la propuesta educativa.

– *PAN*:

En sentido estricto, podría señalarse que en ámbito de construcción y consolidación de las instituciones educativas públicas, los gobiernos panistas han abonado poco. Su interés, como quedó constancia, versó sobre las instituciones privadas de educación y los dividendos electorales derivados de sus nexos con el sindicato magisterial.

La relación del Partido Acción Nacional con el ámbito educativo se remite a los albores de dicho instituto político. Desde su creación, las posturas respecto a la educación laica fueron de oposición por parte del partido blaqui azul.

Es hasta las dos últimas décadas del siglo XX, en el marco de procesos electorales más competidos que la relación entre Acción Nacional y el sector magisterial, en particular con el SNTE, se modificó.

La llegada a la Presidencia de la República del primer gobierno de alternancia encabezado por Vicente Fox en 2006, replanteó la relación entre el Ejecutivo Federal y la organización sindical. El Sindicato, cada vez más alejado del corporativismo priísta, logró sentar las bases de un nuevo esquema de coexistencia entre los intereses del gobierno y los de la organización.

Fue a través de la Fundación Vamos México, en donde la dirigencia magisterial asumió las tareas de cooperar con el proyecto que emanaba de la casa presidencial; mientras tanto, las posiciones estratégicas que el sindicato había adquirido en los gobiernos locales, se mantenían intactas, resultado de dichos acuerdos.

Entre los años 2006 y 2007 la relación entre el partido blanquiazul y el SNTE se concentró en procesos electorales. En cuanto a la elección presidencial que se determinó por un margen muy reducido, el candidato ganador Felipe Calderón contó con el respaldo de la organización magisterial. Dichos acuerdos, permitieron al sindicato, una vez más, sentar las bases de su relación con el gobierno. De manera que las primeras medidas emprendidas por Calderón, se enfocaron en incrementar la injerencia sindical en el ámbito de las autoridades educativas a nivel federal y local.

En los años subsecuentes, el panismo de la mano con el SNTE refrendó la gubernatura en Baja California. Posteriormente, en los estados de Tlaxcala, Veracruz y Puebla en donde el PRI gobernaba; el SNTE fue uno de los principales promotores de los candidatos de oposición, impulsando candidaturas a través de Acción Nacional. En los dos primeros casos, no obtuvieron la victoria; pero en el Estado de Puebla la victoria del candidato opositor, Rafael Moreno Valle volvió a sentar precedente del poder que había acumulado el SNTE y su capacidad de establecer prebendas políticas al gobierno.

– *PRD*:

El Partido de la Revolución Democrática se estableció formalmente en 1989 bajo una bandera ideológica de izquierda. En este sentido, las causas sindicales (en el mayor de los casos con posturas críticas al gobierno), laborales y sociales fueron sus estandartes con los que emprendió su posicionamiento en el sistema de partidos.

Aunado a lo anterior y en un contexto de mayor competencia electoral; es que a finales de la década de los noventa se generaron las condiciones para un acercamiento entre el PRD y la organización sindical.

Exlíderes universitarios que buscaban un espacio de representación popular, veían en el SNTE una organización articulada que no distaba ideológicamente de sus posiciones y que en la práctica, la rentabilidad electoral se traducían en ganancias tangibles.

Es el marco de determinados procesos electorales, que las cúpulas partidistas y sindicales establecen una relación política para alcanzar ciertos objetivos políticos; particularmente en lo que se refiere a la relación SNTE-PRD.

Hacer referencia al PRD en la actualidad, invariablemente implica abordar de manera muy breve el caso del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) como una escisión sin precedente del PRD. Los vínculos entre Morena y actores del sistema educativo comienzan a dar señales. En el marco de la referida Reforma Educativa, se tiene conocimiento público de posibles acuerdos entre el partido Morena a través de su dirigente y algunos de los integrantes de la CNTE. Sin embargo, hay poca evidencia disponible que dé oportunidad de vislumbrar la posible construcción de acuerdos político-electorales entre ambos organismos políticos en los estados de Oaxaca, Michoacán y Veracruz.

El escenario si bien aún carece de más elementos para el análisis, ideológica e históricamente, se muestra coherente de parte de la CNTE, quien como movimiento magisterial que ha enarbolado desde su conformación los actos de resistencia en materia educativa y laboral; ahora se asocia con el partido Morena que de manera paralela se ha opuesto a los planteamientos de la Reforma Educativa.

*- Partido Nueva Alianza:*

El surgimiento del Partido Nueva Alianza está ligado principalmente a dos factores. El histórico se remite a la habilidad que Loyo Brambila

(2010) define como de "adaptabilidad" del SNTE en un largo periodo de corporativismo emprendido por los regímenes posrevolucionarios. Durante los casi setenta años de gobierno del PRI; el sindicato más grande América Latina tejió dos redes de poder: el que ejercían en el campo educativo y el que se tejía cada proceso electoral.

Sin embargo, el desgaste del partido hegemónico y la alternancia representó un momento de oportunidad para el resurgimiento del poder sindical. De manera que el segundo factor que incidió en la creación del PANAL, fue de índole coyuntural. Con una estrategia contundente, el SNTE logró establecer una distancia del PRI; unido a momentos de confrontación y ruptura política entre Elba Esther Gordillo y la cúpula priísta; la dirigencia sindical transitó a la conformación de una agrupación política nacional que en el año 2005 dio lugar al Partido Nueva Alianza.

Para los procesos electorales subsecuentes (2006, 2009 y 2012) Nueva Alianza estableció a nivel nacional una estrategia de absoluto pragmatismo. Los líderes de las secciones estatales del SNTE, quienes de facto promovían al partido, fueron los principales operadores de las alianzas locales. Apoyados de una estructura magisterial, el partido que impulsaba entre otras posturas la educación pública y la defensa del sindicalismo, conquistó espacios de representación popular; en algunas ocasiones desde la plataforma partidista de Nueva Alianza y en otros casos, desde las trincheras negociadas con los tres partidos mayoritarios.

### ***3.4. Organizaciones civiles y empresariales en la educación***

El nivel de injerencia y participación de organizaciones civil y empresariales en el ámbito de la educación pública son fenómenos que recientemente se han estudiado. Posiblemente no se derive de la

novedad de sus objetivos e intereses; sino a una mayor visibilidad de sus métodos y los espacios mediante los cuales impulsan sus respectivas agendas.

En el ámbito de la sociedad civil, en México existen diversas organizaciones e instituciones enfocadas en generar y difundir investigaciones, análisis y propuestas respecto a los temas que incumben a la educación.

Se encuentran desde las que agrupan a investigadores de diferentes universidades y centros de investigación como el Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C; y otras como las denominadas *think tanks*<sup>4</sup> que han dedicado sus esfuerzos en el análisis presupuestario y de política pública como México Evalúa y Fundación IDEA.

En el caso de dichas organizaciones, es la ya citada Aurora Loyo (2010) quien sostiene que por su estructura y objetivos, su incidencia en el debate público es minimizado.

La Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) es otra organización que en distintos momentos de la historia ha pretendido incidir en la política educativa, particulamente en temas relacionados a los libros de texto gratuito y educación sexual; sin embargo, su injerencia se ha dado de manera intermitente y coyuntural.

Por su grado de visibilidad pública, capacidad económica para acceder a medios de comunicación y actores empresariales que las conforman, se encuentran dos de las organizaciones más relevantes de origen empresarial, llamadas Suma por la Educación y Mexicanos Primero. El caso de la segunda tiene particularidades que resulta significativo para

---

<sup>4</sup> "Definidos como centros de investigación, laboratorios de ideas, centros de pensamiento, tanques de ideas; bajo esa denominación se pueden agrupar a multitud de organizaciones sociales que planifican, realizan y ejecutan investigaciones sobre determinadas temáticas para proponer propuestas de actuación" (Castillo, Año no disponible, p.2).

el análisis señalar dado que su injerencia debe considerarse en la antesala de la Reforma Educativa si se observan sus acciones desde la perspectiva conceptual que en ciencia política se denomina, jugadores con poder de veto<sup>5</sup>.

Desde el año 2005 y con mayor ahínco durante los años 2011 y 2012; Mexicanos Primero mantuvo una presencia pública importante. Fue a través de un conocido conductor de noticias, que la organización que respaldan empresarios mexicanos como Claudio X. González, se dedicó a divulgar que existía la imperiosa necesidad por parte del gobierno de Enrique Peña, de recuperar la gobernabilidad de la educación pública; misma que desde la perspectiva de la organización, había sido arrebatada por el SNTE.

Revisando los mecanismos bajo los cuales Mexicanos Primero impulsaron su agenda, es evidente que su nivel de interlocución les permitió ser uno de los actores más influyentes en la conformación de la Reforma Educativa. Como un jugador con veto (Tsebelis, 2006), no fue necesaria su incursión formal al Pacto por México para que en la agenda educativa del gobierno, fueran considerados sus planteamientos en la materia.

Desde entonces, una vez aprobados los cambios legales que proponía la reforma, su notoriedad pública se ha reducido notablemente.

### ***3.5. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)***

La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se creó en el año 2002 durante la gestión de Vicente Fox. Como órgano descentralizado de la administración, se le encomendó

---

<sup>5</sup> De acuerdo con Tsebelis, los jugadores con poder de veto (veto players) son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo. En este sentido, los jugadores con veto pueden lograr que un cambio en la política pública se realice o se detenga dependiendo de sus preferencias o aversiones políticas (Tsebelis, 2006:27).

establecer lineamientos técnicos para evaluar la educación en sus niveles básico y medio superior.

La Reforma Educativa aprobada en 2012, se planteó como uno de sus principales objetivos, dotar al INEE de autonomía de gestión en virtud de pretender establecerse como un órgano técnico que cuantificara y sistematizara diversos instrumentos de evaluación de la educación en niveles básico y medio superior.

Desde una perspectiva institucional, la Reforma Educativa fortaleció al INEE dotándolo de un marco jurídico que le permitiera cumplir con su encomienda. Una de las primeras acciones fue reestablecer, junto con la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, las evaluaciones de ingreso y permanencia en el servicio docente.

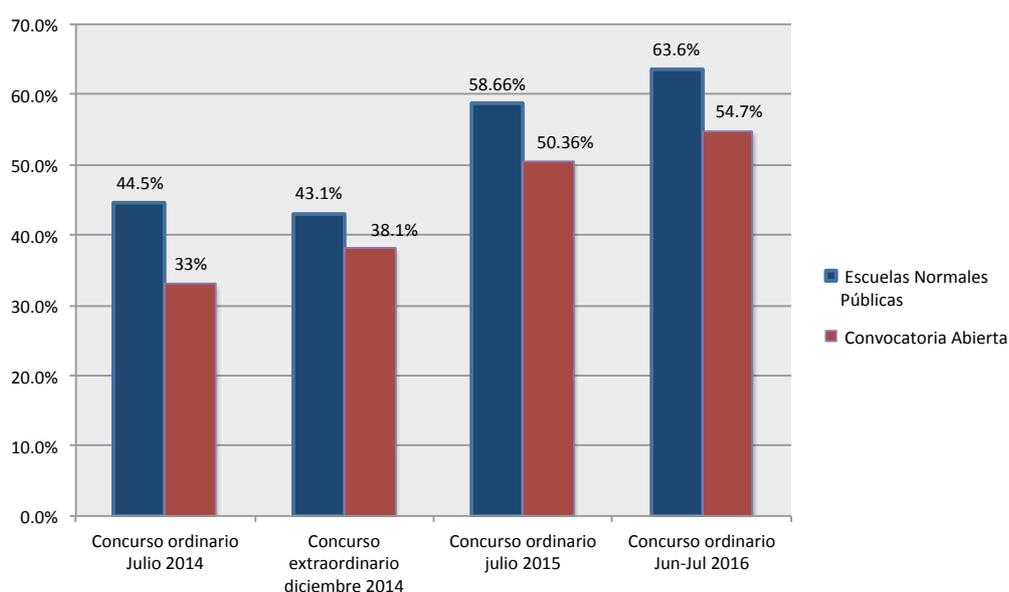
Investigadores como Hugo Aboites (2015) han puesto entredicho la validez y confianza de la evaluación a docentes, en virtud de la relación interinstitucional que el INEE ha establecido con el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL) en tanto que como asociación civil representa los intereses de particulares y se le han otorgado espacios importantes de injerencia en la tarea de diseñar la evaluación docente.

*"Entre los argumentos de los investigadores que daban para oponerse a la evaluación, es que no hubo una validación adecuada del instrumento en parte porque el gobierno federal quería que la reforma avanzara a un ritmo velóz. Entonces el gobierno federal presionó mucho a la gente del INEE para realizar la evaluación cuando todavía no habían terminado la validación del instrumento. Luego otro error muy grande que se cometió, fue que la aplicación de la evaluación se le asignara al CENEVAL una organización civil, eso no se entiende por ningún lado" (Bárcenas, 2016).*

En lo que respecta a los profesionistas que aspiran a ingresar al Sistema Educativo Nacional (SEN), las responsabilidades se han desarrollado en dos sentidos. Por un lado el acompañamiento técnico y la validación de la evaluación que tienen que presentar tanto los egresados de las escuelas normales públicas como cualquier profesionista interesado en ingresar al sistema educativo. En este sentido, los primeros resultados de ingreso a la docencia a nivel básico obtenidos en los procesos 2014, 2015 y 2016 resultan interesantes. Como se puede observar en el Gráfico 1, la proporción de egresados de escuelas normales públicas que obtuvieron el perfil de idóneo fue mayor que la proporción de aspirantes egresados de cualquier otra institución, es decir que participaron mediante la convocatoria abierta. Por lo tanto, el Gráfico 2 presenta que la proporción de perfil no idóneo para ingresar como docente en educación básica pública fue mayor en los participantes de convocatoria abierta.

### Gráfico 1

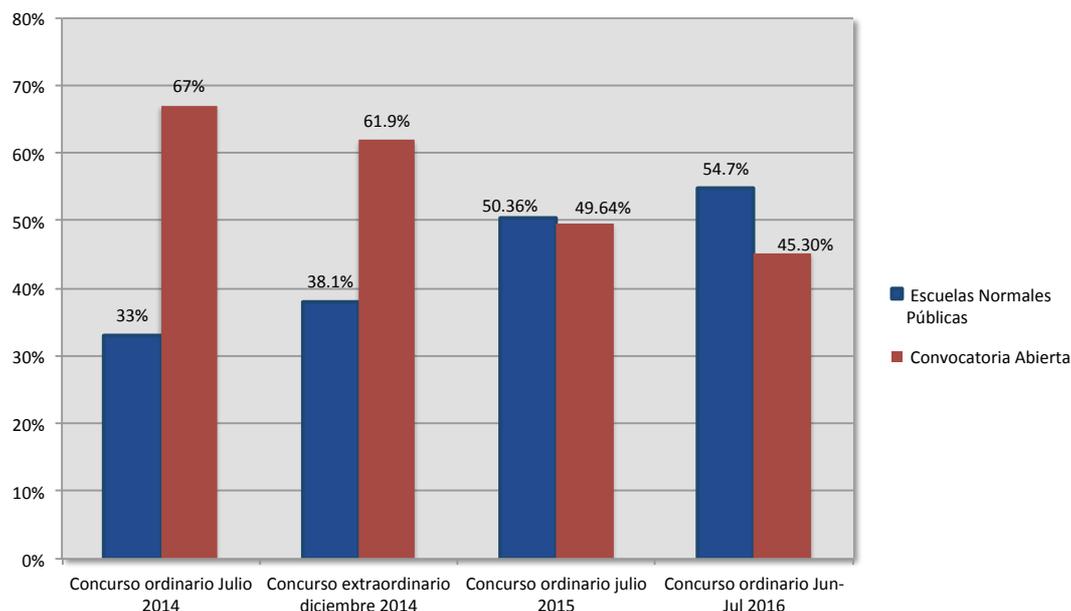
**Distribución de resultados con desempeño idóneo(A,B,C,D) de los concursos de oposición para ingresar a la docencia en nivel básico: por tipo de convocatoria y fecha de examen.**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente.

## Gráfico 2

Distribución de resultados con desempeño no idóneo de los concursos de oposición para ingresar a la docencia en nivel básico: por tipo de convocatoria y fecha de examen.



Fuente:Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente.

Señalar posterior a los ejercicios 2014 y 2015 de evaluación para ingresar al sistema educativo, el INEE de acuerdo a su normativa, publicó un compendio de observaciones técnicas que denominó "Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica" (INEE, 2015) en el cual se plantea a las autoridades educativas, cuatro recomendaciones:

- Directriz 1. Fortalecer la organización académica de las escuelas normales.
- Directriz 2. Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes.
- Directriz 3. Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente.
- Directriz 4. Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes.

El documento, que no es exclusivo para las Escuelas Normales Públicas, sino que también considera a todas aquellas instituciones privadas en materia de formación inicial docente; representa desde la aprobación de la Reforma Educativa, el primer producto resultado de una evaluación enfocado a comprender algunas de las problemáticas que enfrentan las EN.

*"Las directrices están encaminadas a ir cerrando las normales o ir mejorándolas o desestructurar las normales a como están actualmente estructurada a lo mejor no habla de la desaparición, pero si empieza hablar de darle la facultad a las universidades de formar a los docentes. Entonces si esto sucede, es obvio que las normales van a tender a desaparecer aunque no las cierren oficialmente, todas las directrices están encaminadas a que se vayan adelgazando hasta desaparecer, a desempoderarlas" (Bárcenas, 2016).*

Desde la perspectiva de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2006) la factibilidad de su observancia e implementación, podría estar determinada por el marco institucional de quienes toman las decisiones en materia de política educativa.

En este caso, es posible señalar que el marco institucional establecido entre las directrices emitidas por el INEE y su observancia por parte de las autoridades educativas, aún presentan un grado de vinculación bajo. La muestra de ello es, como se señala en el capítulo cuarto, que el Modelo Educativo y Curricular 2016 presentado por la SEP, minimiza los mecanismos de transformación de las Escuelas Normales en el marco de la Reforma Educativa.

De manera que, uno de los desafíos que enfrenta el INEE radica en la búsqueda constante de hacer de sus directrices y observaciones

técnicas, instrumentos vinculantes en el diseño e implementación de políticas educativas en el marco de la reforma.

### **3.6. Actores internacionales en la educación**

En el plano global, existen organismos que ejercen distintos niveles de injerencia en el sistema educativo nacional. Como señala Moreno Anguas (2014), en casi todos los casos su influencia y participación deriva de mecanismos de financiamiento de acciones específicas que por lo general, van acompañadas de observaciones y recomendaciones. "El efecto de la implementación de estas recomendaciones se refleja en una serie de reformas educativas que no siempre son para el beneficio de la sociedad en la cual se implementarán" (Moreno,2014:27).

Dados sus ejes temáticos y objetivos bajo los cuales se desarrollan, es la propia Moreno quien establece que son cuatro las principales organizaciones que influyen en México y América Latina. Por el rubro del financiamiento, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son quienes tienden a sufragar acciones en el ramo educativo.

Específicamente, en lo que se refiere a los docentes, la ya citada Mónica Moreno, encontró que el BM no se ha manifestado respecto a los temas de formación inicial y continua de maestros; caso contrario, ha realizado recomendaciones respecto a las condiciones laborales de los profesores, sus salarios y el aumento de sistemas de supervisión.

*"Este organismo internacional no ha subrayado el tema de la formación docente, esto es, hay un énfasis en torno a la función del profesor; como lo es procurar que atienda un mayor número de estudiantes por aula y que, a la vez, esté enfocado en la enseñanza de contenidos, de manera que logre elevar el*

*aprovechamiento académico, al tiempo que debe responder a todos los mecanismos de evaluación que se han establecido para vigilar que el proceso educativo se esté llevando a cabo de manera eficaz" (Moreno, 2014:32).*

En el caso del BID, como se ha descrito en párrafos anteriores, también ha participado en temas educativos. Con relación a los docentes, su postura es de considerar a los maestros como quienes ponen en práctica las innovaciones en el aula, entre cuyos aspectos destaca el apoyo a la capacitación. "A diferencia del Banco Mundial, el BID ha tratado de contribuir a la mejora de la calidad educativa a través del financiamiento a la capacitación docente como uno de los aspectos prioritarios en este sector (2014:34).

Por otra parte, orientados a la investigación, la evaluación y la emisión de reportes y recomendaciones se encuentran la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

En el caso de la OCDE, sus recomendaciones comprenden desde la necesidad de modificar las áreas curriculares y las perspectivas pedagógicas con las que se ejerce la docencia; hasta los mecanismos de evaluación que se ejecutan actualmente para medir, entre otros aspectos, el desempeño educativo de los alumnos en diversos grados.

En este sentido, la influencia más notable por parte de la OCDE en México es la prueba PISA que por sus siglas en inglés se ha traducido como Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes. Se enfoca en medir el nivel de habilidades de los estudiantes en las áreas de lectura, ciencias y matemáticas partiendo de la premisa de que se trata de las competencias fundamentales que los estudiantes tendrán

que reproducir, transferir y posteriormente aplicar en contextos académicos y no académicos (OCDE, 2016).

De esta manera, la OCDE gestiona a través del gobierno mexicano, los cambios que el enfoque por competencias sugiere en los planes y programas de los distintos niveles educativos. Sin embargo, puntualiza Mónica Moreno (2014:34) el tema de la educación basada en competencias resulta confuso tanto en el proceso de formación para el desarrollo de competencias docentes como para el diseño o rediseño de los currículos".

Al respecto, es importante mencionar si bien han existido intentos por implementar el enfoque por competencias en la formación de futuros docentes, más allá de las resistencias que la autoridades han señalado que encuentran al interior de las instituciones normales; existe un desconocimiento por parte de autoridades y docentes de como abordar la enseñanza que dicho planteamiento de la OCDE sugiere.

Como se ha podido constatar, en el pasado como en la actualidad, coexisten diferentes actores que en la mayoría de los casos, han trascendido los ámbitos de la educación para situarse como actores relevantes que impactan al sistema educativo nacional. Sus distintos niveles de influencia y participación, representan en el mapeo estratégico de una política pública, factores institucionales importantes de considerar para determinar no sólo el diseño y la implementación de la misma, sino establecer el grado de factibilidad de la propia política educativa.

## **Capítulo 4. Retos y perspectivas de la Escuela Normal**

Los dos capítulos que anteceden a este apartado, han presentado un análisis de índole histórico y político que facilitan la comprensión de los componentes del sistema educativo en México, espacio en donde converge la Escuela Normal. No obstante, el enfoque de Aguilar Villanueva (2014) respecto a que las políticas públicas son un curso de acción en doble sentido dado que un curso es su diseño y otro es la acción efectivamente implementada (ver p.7), una revisión más detallada de otros factores, que contribuyen a dilucidar algunos de los retos y perspectivas de la Escuela Normal en el ámbito de la Reforma Educativa.

En ese tenor, este capítulo plantea en un primer plano, una breve revisión crítica de la historia de la Educación Normal, los orígenes y su justificación histórica; su papel como institución social y educativa; lo anterior como antesala para abordar, con mayor detalle algunos de los planteamientos de la Reforma Educativa en materia de formación y profesionalización docente.

### ***4.1. El sistema de formación docente: balance histórico de la Educación Normal***

¿Qué elementos históricos hay que considerar para entender el estado que guarda la Escuela Normal en la actualidad? ¿En qué ha consistido la formación de profesores en México? ¿Cuáles son los principales cambios en las Escuelas Normales a lo largo de su historia? En términos de política educativa, ¿qué significó el reconocimiento de la educación normal como licenciatura y su adscripción al subsistema de educación superior? Éstos son algunos cuestionamientos guía que se pretenden examinar a continuación.

Alberto Arnaut (2004) destaca que el sistema nacional de formación docente contiene elementos marcadamente heterogéneos apreciables a través de su evolución histórica. Aspectos que en lo administrativo, organizacional, curricular, profesional y laboral se han determinado por el contexto sociopolítico y económico nacional.

El legado del normalismo es quizá, uno de los elementos más importantes de la historia de la educación en México. Es en ésta institución, la Escuela Normal, donde a lo largo de varias décadas se ha conformado la identidad del ser maestro. Actor, que durante 20 o 30 años de servicio, es el responsable de la formación básica y desarrollo de cientos de niños.

La historia fundacional de las normales si bien tiene su origen en el siglo XIX con la conformación de las primeras Escuelas Normales; fue hasta el periodo posrevolucionario que se dio un auge en la conformación de dichas instituciones, todas ellas con la intervención e injerencia del Estado quien las asistió en su etapa de creación y posteriormente la gestión de las mismas. Al respecto, Victoria Ramírez (2010:100) señala que "el sistema normalista contó tradicionalmente con la protección del Estado, en la medida en que representó la posibilidad de generar recursos humanos que podrían transformar los conocimientos y conciencia de los mexicanos".

En ese mismo periodo, con el establecimiento de la SEP en 1921, se instauraron las primeras directrices de la educación pública. Como se profundizó en el segundo capítulo, la política educativa durante esa época se concentró en los principios de alfabetización y cobertura escolar, con atención en las zonas rurales.

*"Dado este papel central en el desarrollo nacional, el Estado construyó normales tanto en el medio urbano como en el rural. En las normales rurales se pagaron íntegramente los costos de*

*manutención de sus alumnos [...]. Finalmente, los egresados de las normales tenían asegurada su plaza de trabajo en alguna de las escuelas de nivel primaria; situación que fortaleció el sistema normalista" (Ramírez, 2010:100).*

Paralelamente a dicha política de expansión educativa, se presentaba un fenómeno de crecimiento demográfico importante. La demanda de maestros aumentaba en proporción al incremento en la matrícula de estudiantes de nivel primaria. De manera que este proceso demográfico y educativo fue uno de los factores que comenzó a propiciar diversos inconvenientes; el más importante se presentó en el ámbito laboral (Arnaut, 2004).

Una vez instaurada la SEP, el control sobre la educación se hizo más notable. El Estado asumió el dominio de la oferta y demanda de plazas; situación que le permitió junto con el SNTE, gestionar los salarios, el número de plazas laborales, las condiciones de trabajo y por ende las cláusulas sindicales; siendo el comienzo de una relación política y clientar, que perduró por varias décadas derivado de los acuerdos entre el gobierno en turno y el sindicato (Espinosa, 2014).

Como ha quedado establecido, la educación normal tuvo momentos históricos de relevancia que contribuyeron a su configuración institucional. La década de los setenta, por ejemplo, constituyó un parteaguas dentro de las propuestas de formación docente. En 1974 se reformó la Ley General de Educación para promover un cambio en el método de enseñanza destinado a desplazar el método memorístico por uno de investigación, orientado a preparar a los niños para un proceso permanente de aprendizaje, a través del entrenamiento para investigar, procesar información y responder problemas.

A la par de dichos cambios pedagógicos, en 1978 se fundó la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) bajo los esquemas escolarizado y otro a distancia. Al primero, podían ingresar los egresados de las Escuelas Normales y del bachillerato general y, al segundo, los maestros que ya estaban en servicio (Barrón y Pontón, 2014).

Desde el punto de vista analítico hay que enfatizar ambos sucesos, el cambio pedagógico y la creación de la UPN, se presentaron bajo contextos institucionales marcadamente distintos; así lo destacan Concepción Barrón y Claudia Pontón (2014:195):

*"[...] la enseñanza normal nace y se desarrolla como una institución de Estado y su tarea principal es la formación de maestros para la instrucción primaria. En este sentido, la tarea de los normalistas consistía en llevar a cabo en el país la formación básica, de acuerdo con los programas de educación obligatoria establecidos por el Estado. Por otra parte, la universidad, junto con las escuelas que imparten la enseñanza superior, se orienta hacia la formación de profesionales e investigadores con cierta autonomía gubernamental".*

Esta distinción institucional tuvo consecuencias políticas dado que generó en quienes conformaban las Escuelas Normales, una percepción de menosprecio por parte del Estado. Hecho que favoreció un mayor acercamiento político entre las Normales y el SNTE; actor que cobijó la inseguridad generada por la creación de una institución de educación superior formadora de docentes.

Estas diferencias, aunado a un entorno político y económico global que promovía una conceptualización diferente de la educación pública; derivó que en 1984, el gobierno determinara elevar la educación normal a rango de licenciatura y a diferencia del pasado en donde el

único requisito era concluir la primaria para ingresar a la normal; a partir de ese momento, el bachillerato era indispensable para ingresar a la licenciatura en la Escuela Normal.

*"Aunque para algunos especialistas las licenciaturas en las Escuelas Normales constituyeron uno de los hitos modernizadores en la profesión docente, para otros, esto condujo a una desvaloración en la formación de profesores, la cual se expresaba en una confusión que cada vez generaba más dudas: ¿el docente tiene que priorizar la tarea de enseñanza o la tarea de investigación?" (Barrón, 2014:200).*

En este contexto de constantes cambios económicos, políticos y sociales una vez más la Escuela Normal quedó excluida, como lo destaca Isabel Royo (2016):

*"Las escuelas normales desde los años 90 están consideradas como educación superior, pero no cabe duda que están aisladas en otro subsistema de la educación superior y poco comunicadas. Considero que la vinculación es importante".*

#### **4.2. La Escuela Normal en el contexto de la Reforma Educativa: retos para su transformación institucional**

Patricia Ducoing (2014) destaca que en el devenir histórico de la Escuela Normal existen dos momentos que marcaron un hito institucional. El primero en la década de los ochenta con el cambio de carrera técnica al reconocimiento de la licenciatura en Educación Normal y; el proyecto "modernizador"<sup>6</sup> de la educación que dio lugar al

---

<sup>6</sup> Este concepto fue sumamente citado en los discursos del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. En materia educativa, hay que destacar que si bien el eje rector del ANMEB consistía en una política educativa descentralizadora; en ningún momento, ni en el discurso, ni en dicho acuerdo se encuentra el concepto descentralización. Latapí Sarre sostiene que esta ausencia se debió a la oposición

ANMEB en 1992, antesala de un conjunto de reformas curriculares posteriores.

Con anterioridad se han abordado algunos de los efectos observados durante la década de los ochenta. Ahora, es importante analizar las implicaciones de la política educativa que se detonaron en el sexenio de Carlos Salinas y posteriores a la firma del ANMEB en materia de la educación normal pública.

Para entender la trascendencia política y sobre todo la magnitud del legado del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) en el sistema de educación normal vigente, hay que destacar dos acontecimientos que antecedieron el establecimiento de dicho instrumento de política educativa.

En el plano internacional, la cada vez más notable influencia de una corriente económica que en materia educativa insinuaba una "adecuación" a los cambios de la nueva sociedad del conocimiento, así como la posibilidad de formar profesionistas calificados, en función de los requerimientos empresariales bajo una lógica de libre mercado (Barrón, 2014).

En el escenario nacional, en 1989 se presentó el movimiento de maestros más grande y concurrido de la historia del magisterio, en donde las demandas se enfocaron en el aumento salarial y la salida del dirigente del SNTE, Carlos Jongitud Barrios<sup>7</sup> (Mar y Meza, 2014).

---

por parte del SNTE al proceso descentralizador; de ahí que en el ANMEB se hiciera referencia a un proceso modernizador y no descentralizador.

<sup>7</sup> Ricardo Raphael (Los socios de Elba Esther, 2007) sostiene que las causas del movimiento magisterial se encuentran en la caída de sus sueldos derivados de la crisis económica; una mayor presencia de la CNTE en secciones sindicales; la distancia que cada vez era más marcada entre la dirigencia magisterial del SNTE y las bases y el propio debilitamiento del liderazgo sindical de Jongitud Barrios derivado entre otras hipótesis, del tiempo que llevaba al frente de la organización sindical y de una posible represalia política por parte de Carlos Salinas sobre los señalamientos que sostenían que el dirigente magisterial había respaldado la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988.

En este marco, Carlos Salinas de la mano con la nueva dirigencia sindical en la persona de Elba Esther Gordillo, acordaron el impulso del ANMEBN; instrumento que fue determinante en la vida institucional de la Escuela Normal.

El documento planteó entre sus puntos generales la mejora de la calidad del sistema educativo, la elevación de la escolaridad de la población, el fortalecimiento de la participación de la sociedad en el quehacer educativo y la transferencia de la responsabilidad educativa en sus niveles básico y normal a los gobiernos estatales.

En los puntos específicos al magisterio, hay investigadores (Barrón y Pontón, 2014; Mar y Meza, 2014) que coinciden que el ANMEB estipuló una serie de medidas en beneficio de la profesión docente.

Barrón y Pontón sostienen que el acuerdo reconoció al maestro como protagonista de la transformación educativa, y en ese sentido propuso una revaloración de la función magisterial, considerando seis aspectos: formación, actualización, salario profesional, vivienda, aprecio social por su trabajo y el establecimiento de un programa de carrera magisterial<sup>8</sup> como mecanismo de promoción de los maestros que tenía como objetivo estimular el mejoramiento del desempeño y la formación docente; instrumento que a su vez, intentaba responder al reclamo magisterial sobre la pérdida del poder adquisitivo del salario.

Por su parte, Mar y Meza (2014) en un análisis cuantitativo sobre la trayectoria de la matrícula normalista y cómo ésta guarda una relación con la política educativa del gobierno en turno; sostienen que del periodo de 1984 a 1992 se presentó una caída notable en la matrícula de alumnos y profesores en las Escuelas Normales; fenómeno que se

---

<sup>8</sup> No es materia de análisis en este trabajo, sin embargo hay que destacar que dicho programa se estructuró en cinco niveles: antigüedad, grado académico, preparación profesional, acreditación de cursos y desempeño profesional (Mar y Meza, 2014).

revirtió tras la firma del ANMEB, en donde se puede observar una creciente constante en la matrícula del normalismo después del ciclo escolar 91-92 (ver Cuadro 1, p.57).

*"Este periodo puede caracterizarse como el de la recuperación del normalismo. El constante aumento en la matrícula así lo refleja. En esta situación es evidente que la política de admisión estaba abierta a una amplia oferta y los jóvenes respondieron a las medidas de política educativa tomadas por el gobierno federal". (Mar y Meza, 2014:181)*

En este sentido, Mar y Meza sostienen que la medida que pretendía contrarrestar la opinión de que tras la reforma de 1984 la profesión normal había dejado de ser atractiva por ser una carrera corta, de empleo seguro y de sueldo decoroso estaba surtiendo efecto.

Aunado a lo anterior; el impulso reformador que inició con Salinas de Gortari y continuó con Ernesto Zedillo en la presidencia; permaneció con los años siguientes con la promoción de diversos programas que en su conjunto planteaban cambios en la educación normal.

Por ejemplo, se impulsaron el Seminario Permanente para la Elaboración del Modelo de Formación y Actualización de Docentes en 1992; el Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en 1994; la plataforma Hacia un Programa y Sistemas Nacionales de Formación Inicial y Continua de Maestros de Educación Básica en 1995. Todos ellos, planteamientos que en el discurso asumían la transformación de la formación docente y las Escuelas Normales.

Particular detenimiento, requiere el análisis del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (en adelante PTFAEN) que en 1994 estableció entre sus ejes

de transformación la renovación curricular; la actualización y perfeccionamiento del personal docente de las Escuelas Normales; la gestión institucional que implicaba la elaboración de normas, orientaciones y regulación del trabajo académico del personal de las escuelas, además del mejoramiento de la infraestructura (Cruz, 2014).

En términos de los objetivos planteados, el PTFAEN representaba un programa que podía contribuir a menguar las problemáticas del normalismo. Sin embargo, es la propia Ofelia Cruz (2014) quien sostiene que el programa no prospero dada la rigidez institucional bajo la cual operaban las Escuelas Normales.

En consecuencia, si exploramos el "discurso modernizador" establecido por el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN) tenemos la posibilidad de desarticular el discurso construido alrededor de una lógica que provino de otros ámbitos que distan de los pedagógico-educativos.

Así mismo, en términos de política educativa hay que destacar que la falta de trabajo colegiado, la inercia administrativa institucional y sobre todo la ausencia de mecanismos de opinión y participación efectiva en los cambios a implementar, imposibilitaron la apropiación de las reformas por parte de administrativos, docentes y alumnos; hecho que encausó dichos programas a fracasos continuos.

Con la alternancia política del año 2000; la política educativa desde la perspectiva de la formación docente tomó un rumbo distinto al que se había visto durante los dos sexenios anteriores. Como se puede observar en el siguiente Cuadro 1, se encuentra una tendencia decreciente en la matrícula de estudiantes inscritos en los ciclos escolares 2002-2003 y subsecuentes; acompañado de un cierre notable del número de planteles de educación normal pública. De tal

manera que de 349 escuelas normales públicas que existían para el ciclo escolar 2002–2003; se redujeron a 260 escuelas para el último ciclo escolar (2005–2006) de la gestión de Vicente Fox.

**Cuadro 1**

**Alumnos inscritos, profesores y número de escuelas en el Sistema de Educación Normal Público.**

| <b>CICLO ESCOLAR</b> | <b>ALUMNOS</b> | <b>PROFESORES</b> | <b>ESCUELAS</b> |
|----------------------|----------------|-------------------|-----------------|
| <i>1991–1992</i>     | 76,909         | 9,135             | 326             |
| <i>1992–1993</i>     | 81,045         | 9,192             | 327             |
| <i>1993–1994</i>     | 89,709         | 9,186             | 337             |
| <i>1994–1995</i>     | 103,292        | 9,549             | 346             |
| <i>1995–1996</i>     | 118,452        | 9,542             | 354             |
| <i>1996–1997</i>     | 133,411        | 10,340            | 326             |
| <i>1997–1998</i>     | 143,050        | 11,348            | 332             |
| <i>1998–1999</i>     | 140,669        | 11,284            | 340             |
| <i>1999–2000</i>     | 135,876        | 11,487            | 343             |
| <i>2000–2001</i>     | 120,573        | 11,139            | 351             |
| <i>2001–2002</i>     | 110,376        | 11,247            | 348             |
| <i>2002–2003</i>     | 100,978        | 10,988            | 349             |
| <i>2003–2004</i>     | 95,690         | 10,916            | 270             |
| <i>2004–2005</i>     | 92,041         | 10,868            | 254             |
| <i>2005–2006</i>     | 94,051         | 10,225            | 260             |
| <i>2006–2007</i>     | 93,186         | 10,851            | 261             |
| <i>2007–2008</i>     | 92,597         | 11,019            | 264             |
| <i>2008–2009</i>     | 93,773         | 10,978            | 262             |
| <i>2009–2010</i>     | 91,984         | 10,957            | 260             |
| <i>2010–2011</i>     | 94,011         | 11,298            | 260             |
| <i>2011–2012</i>     | 99,957         | 11,833            | 278             |
| <i>2012–2013</i>     | 101,055        | 11,957            | 277             |
| <i>2013–2014</i>     | 101,722        | 12,285            | 274             |
| <i>2014–2015</i>     | 100,585        | 12,101            | 270             |

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. [www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html). En los datos mostrados se incluyó a la Normal Licenciatura Federal, la Normal Licenciatura Federal Transferida y la Normal Licenciatura Estatal.

Este fenómeno se entiende desde una perspectiva económica y social muy particular. El problema, destacan Mar y Meza (2014), estribó en que contrario al pensamiento intuitivo, existía una disponibilidad de plazas para los egresados de las normales pero éstos no las estaban ocupando. La razón, las plazas en las zonas urbanas estaban ocupadas y las disponibles se encontraban en las zonas rurales.

Dado este fenómeno de menosprecio de la formación normalista en las zonas rurales, es que el gobierno optó por cerrar planteles rurales. Como política educativa, resultaba contradictorio que la autoridad educativa impulsara el cierre de las escuelas normales rurales en el momento en que se requería fortalecerlas para formar docentes que optaran por iniciar una carrera profesional en las regiones rurales.

Parafraseando a Mar y Meza (2014), corresponde al ámbito de las políticas públicas generar propuestas específicas para enfrentar los problemas históricos y emergentes de la educación, no refrendar los intentos por desaparecerlos. Sin embargo, este breve análisis, muestra que para el gobierno de Vicente Fox la ecuación ya resultaba tan compleja que se optó por el cierre de varios planteles rurales.

Para el segundo gobierno del Partido Acción Nacional, periodo 2006–2012; la política educativa en el ámbito del normalista tuvo destellos que es importante abordar. Con el objetivo de "mejorar y actualizar los conocimientos y habilidades de los maestros de las escuelas normalistas así como de responder a las necesidades de formación de investigadores y docentes al servicio de la Educación Básica y Normal" (Ángeles, 2015:312); en 2009 se reformaron nuevamente los planes de estudio que ofrecían las escuelas normales y se construyeron en 2010, cinco Centros Regionales de Formación Docente e Investigación Educativa.

Esta política de vincular la educación normal a la educación superior tiene matices analíticos relevantes. Por un lado, resultan favorables las acciones para mejorar el perfil académico de los profesores de tiempo completo de las escuelas normales públicas, de manera que el porcentaje de docentes con maestría o doctorado pasó de 28.9% a 35.7% de 2007 a 2010 (Ángeles, 2015).

El problema en este sentido, radica en la normatividad y los procedimientos para la autorización de los programas de posgrados; lo cual, evidentemente impacta negativamente en la calidad de dichos posgrados.

*"Puede inferirse el alto grado de improvisación que existe en estos programas, y su calidad, sin duda, tendría que ser evaluada, toda vez que solamente dos o tres programas<sup>9</sup> forman parte del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)" (Ángeles 2015:314).*

Para el año 2012, tras declararse la victoria de Enrique Peña Nieto y con la responsabilidad legal de establecer una agenda de gobierno, se conformó un instrumento de concertación política al cual se le denominó Pacto por México. Espacio en donde la participación e injerencia quedó delimitada a los tres partidos con mayor presencia nacional<sup>10</sup>.

Fue a través del Pacto por México que el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido

---

<sup>9</sup> Ofelia Ángeles (2015:314) señala que llama la atención que en 2003 eran 66 programas de maestría y 2 doctorados los que se ofrecían en las Escuelas Normales. De ese año a la fecha, son 3,791 distintos programas de maestría y 317 de doctorado. De este cambio exponencial, la importancia que refiere.

<sup>10</sup> De acuerdo con información disponible en la página [www.ine.mx](http://www.ine.mx) del Instituto Nacional Electoral; los partidos PRI, PAN y PRD fueron quienes obtuvieron mayor cantidad de votos en el proceso electoral para diputados federales en el año 2012.

Revolucionario Institucional (PRI) bajo la dirección política del presidente electo; establecieron una agenda común de gobierno que denominaron reformas estructurales.

Sin menoscabo de los temas establecidos y de los diversos mecanismos políticos para su implementación; la Reforma Educativa<sup>11</sup> es la materia que ha prevalecido desde el inicio del gobierno actual.

A partir de entonces, el gobierno federal desplegó un conjunto de acciones políticas para impulsar la Reforma Educativa. En el plano discursivo; la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 fue el primer escenario para formalizar las intenciones del gobierno en materia educativa ya que a una de sus metas nacionales se le denominó "México con educación de calidad" (PND, 2013–2018).

De manera paralela, el PRI que regresaba al poder ejecutivo tras doce años en la oposición, emprendió una operación legislativa para reformar la Constitución Política de México, la Ley General de Educación, la Ley de la Administración Pública Federal para dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); establecer la Ley del Servicio Profesional Docente y en los meses subsecuentes, intervinieron para efectuar los cambios que requería la homologación legislativa de las entidades federativas con lo reformado por el Poder Legislativo Federal.

Simultáneamente, el discurso que había comenzado a socializarse meses antes, retomó mayor fuerza en los medios de comunicación. El mensaje era contundente; el Gobierno de la República emprendía la

---

<sup>11</sup> A partir del año 2002 y con mayor énfasis en la coyuntura actual, una Reforma Educativa supone entre otras premisas, el incremento de la calidad educativa. "La Reforma Educativa es una serie de significantes – calidad, eficiencia, productividad, uso del conocimiento – que otorgan un sentido particular a las prácticas educativas que desempeñan los sujetos y los actores" sostiene Ofelia Cruz (2014:58).

misión de recuperar la gobernabilidad del sistema educativo nacional<sup>12</sup> que durante años le había arrebatado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), señalaban los mensajes oficiales.

Desde el punto de vista analítico, la estrategia para dotar de factibilidad política a la reforma, consistió en una primera etapa en polarizar y politizar el objetivo educativo. El escenario para entonces, se mostraba favorable para un gobierno que iniciaba su gestión sin la preocupación en el corto plazo, de acarrear con los costos políticos que podría generarse tras la implementación de una serie de acciones políticas al interior del sistema educativo.

Desde entonces, el gobierno Enrique Peña Nieto emprendió diferentes acciones encaminadas a posicionar las virtudes de la llamada Reforma Educativa. Para ello, socializó un discurso "rescatista" de la educación pública. El planteamiento de que fuerzas ajenas al gobierno le habían arrebatado la facultad de regir y conducir el sistema educativo, fue el principal argumento de comunicación oficial entorno a la Reforma Educativa.

Mediante acciones de contención política como la detención de Elba Esther Gordillo, se pensó que la reforma transitaría sin dificultad. Sin embargo, posterior a dicha detención sobrevinieron una serie de enfrentamientos con la CNTE que culminaron con la acción policiaca coordinada por el gobierno federal que llevó a que el 21 de Julio de

---

<sup>12</sup> Recientemente, el actual Secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño sostuvo que la Reforma Educativa "es en gran parte una reforma que es política que busca transformar una organización con un componente político y de alguna manera cambiar una estructura de poder que existía. El sistema educativo estaba dominado [...] eso llevó a que el sistema tuviera como prioridad objetivos políticos por encima de objetivos educativos o pedagógicos. Entonces lo que hace la reforma es quitar el control que tenía el sindicato y las secciones en los Estados. Eso da un cambio en la gobernabilidad del sistema educativo, una de las preocupaciones centrales de esta administración" (disponible en [www.unotv.com](http://www.unotv.com). 27 de enero 2016).

2015 se retomara el control del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO).

Con dicha demostración de fuerza política, se consideró que podía transitarse a una segunda etapa en la implementación de la reforma. Una vez más, a través de un discurso coercitivo y controlador, el gobierno socializó las consecuencias que podrían enfrentar los docentes que no realizaran las evaluaciones correspondientes.

De tal manera que durante el 2015 se llevaron a cabo cuatro ejercicios nacionales de evaluación docente en donde participaron 360,359 docentes lo cual representa el 27% del total de profesionales que a nivel nacional realizan funciones Docentes, Técnico Docentes, de Dirección, Supervisión o Asesoría Técnica Pedagógica en la Educación Básica y Media Superior (SEP, 2015).

Dado que la autoridad federal en materia educativa no dio a conocer una expectativa de participación de docentes en la evaluación, no es posible hacer inferencias respecto al éxito o no de la convocatoria y el nivel participación. Lo cierto es que en el discurso oficial, se ha asumido una postura triunfalista respecto a las evaluaciones aplicadas en estados como Chiapas, Michoacán y Guerrero en donde se había vaticinado un escenario complejo para su aplicación.

Retomando la perspectiva analítica, es importante destacar que en el caso de la evaluación del desempeño docente, para que cumpla con los propósitos establecidos de mejorar la calidad educativa, resulta indispensable voltear la mirada al actual sistema de formación docente y utilizando los datos que arrojen dichas evaluaciones; diseñar políticas públicas encaminadas a replantear la institución normal; de otra manera, la evaluación por si misma carece de un sentido de cambio; e incluso podría pensarse que sus objetivos de fondo, estriban en un control político del magisterio.

*"Hacer evaluación y emplear sus resultados en los andares políticos, se corre el riesgo de ser interpretadas esas acciones como escalones y puntos a favor o en contra del sistema de gobierno que prevalece. A los profesores les desagrada que unos sí puedan participar en dichos programas y otros no o bien que no hayan salido seleccionados para recibir el estímulo y su diploma. También se cae en el juego de los mejores maestros y de los no mejores, ocasionando problemas personales en ellos y en relación con sus directivos. Los profesores que salieron beneficiados quedan muy agradecidos con el gobierno. Esta práctica de democracia pudiera malinterpretarse y caer en la conveniencia del recibir en vez de dar un buen desempeño por vocación". (Garduño.2011:7)*

Desde esta perspectiva, los párrafos anteriores permiten problematizar la actualidad institucional en la que se encuentra la Escuela Normal y nos compromete a continuar la discusión sobre el rumbo de la educación pública, y con ella la institución formadora de profesores.

#### *4.2.1. El desafío del cambio organizacional*

Asumiendo que la premisa esencial que justifica la Reforma Educativa radica en mejorar la calidad de la educación pública; se ha realizado un esfuerzo por entender los diferentes elementos que han contribuido en la construcción institucional del normalismo, antesala del ejercicio docente. Sin embargo, en un análisis de política pública es importante también considerar un enfoque organizacional que permita entender en perspectiva, cuáles son las reglas formales que delimitan el institucionalismo de la Escuela Normal.

Es David Arellano (2010:64) quien sostiene que "las organizaciones son el espacio en donde muchas veces se gestan las políticas, donde se diseñan y formulan, y donde se evalúan y continúan los programas y las políticas mismas". Desde esta perspectiva, en la institución normalista convergen diversos tipos de organizaciones. Como se ha señalado, su creación obedece a lógicas distintas que en el pasado pretendían atender diversas problemáticas que la formación docente presentaba.

Desde este óptica, el sistema de educación normal pública se integra por los siguientes tipos de escuelas (Ángeles, 2015:313):

1. Escuelas Normales
2. Centros Regionales de Educación Normal
3. Escuelas Normales Rurales
4. Escuelas Normales Experimentales
5. Beneméritas y Centenarias Escuelas Normales Estatales y Nacionales
6. Escuelas Normales Urbano–Federales
7. Escuelas Normales Superiores
8. Centros de Actualización del Magisterio
9. Escuelas Normales Indígenas e Interculturales.
10. Centros Regionales de Formación Docente e Investigación Educativa

Así mismo, los programas educativos de licenciatura que ofrecen las escuelas normales son en educación preescolar, preescolar intercultural bilingüe, primaria, primaria intercultural bilingüe, especial, física y secundaria.

Como se puede apreciar, este engranaje organizacional tan diverso que ha interactuado por años en el marco de la institución normalista, representa uno de los principales desafíos que la Escuela Normal

tendría que replantearse si el objetivo es transitar en el rumbo trazado por la Reforma Educativa.

En este sentido, los inconvenientes que plantea un entramado organizacional tan complejo se expresa de diferentes maneras. En este caso, sólo se han considerado los que podrían mostrarse de manera más evidente; tales como los mecanismos de toma de decisiones y los de coordinación interinstitucional.

El modelo institucional que deriva en una estructura organizacional muy particular y al cual responde la Educación Normal en México, se debe en gran medida al marco regulatorio que se implantó en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN); mismo que estableció para la educación básica y normal un modelo federalizado.

En virtud de dicho federalismo<sup>13</sup> educativo, se estipularon nuevas funciones y atribuciones entre los distintos niveles de gobierno. A los gobiernos estatales se les asignó la dirección de los establecimientos educativos (servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial).

Al tiempo que se traspasó el control de la infraestructura a las administraciones estatales, se estableció que el Ejecutivo Federal continuaría formulando para todo el país los planes y programas de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como la autorización del uso de material educativo para los diversos niveles de

---

<sup>13</sup> Como señala Alberto Arnaut en "La federalización de la educación básica y normal" (1994), el término "federalización" hasta antes del acuerdo mantenía un vínculo con la visión centralizadora de la educación. Sin embargo, para el ANMEBN se utilizó la expresión "federalización" con el fin de ocultar un proyecto de descentralización rechazado por el SNTE. "El concepto de federalización encierra, pues, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa" (p.238).

educación, su actualización y la elaboración de los libros de texto gratuitos.

Por lo tanto, el problema de coordinación interinstitucional se observa con mayor claridad, en su etapa operativa. Como se ha señalado, la responsabilidad de operacionalizar la educación básica y normal recae en las autoridades estatales; mismas que en muchos casos dan muestra de severas deficiencias organizacionales.

Como se puede revisar enseguida en el Cuadro 2, cada Estado ha determinado a qué área de la administración pública local circunscribe la educación normalista. Existe el caso de Baja California, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Puebla y Tamaulipas que en congruencia con la estructura organizacional de la SEP Federal; han establecido que sea a través de sus respectivas Subsecretarías de Educación Superior; recordando que la Educación Normal es considerada una licenciatura.

**Cuadro 2**

| <b>Administración pública local en donde se circunscribe la educación normal</b> |  |  |  |
|--|--|--|--|
| <b>Estado</b>  | <b>Secretaría</b>                          | <b>Áreas de la administración estatal responsables de la Educación Normal</b>        |  |
| <b>Aguascalientes</b>  | Secretaría de Educación Pública.           | Dirección de Educación Media y Superior  | Subdirección de Educación Normal                   |
| <b>Baja California</b>   | Secretaría de Educación Pública.           | Subsecretaría de Educación Media Superior, Superior y Formación Docente y Evaluación | Dirección de Formación y Actualización Docente.    |
| <b>Baja California Sur</b>   | Secretaría de Educación Pública.           | Dirección de Profesiones, Educación Media Superior y Superior.                       | Departamento de Educación Normal.                  |
| <b>Campeche</b>  | Secretaría de Educación Pública.           | Subsecretaría de Coordinación Educativa  | Dirección de Formación y Actualización Docente     |
| <b>Chiapas</b>   | Secretaría de Educación Pública.           | Subsecretaría de Educación Estatal   | Dirección de Educación Superior.                   |
|  |  | Subsecretaría de Educación Federalizada  | Dirección de Educación Secundaria y Superior       |
| <b>Chihuahua</b>   | Secretaría de Educación, Cultura y Deporte | Subsecretaría de Educación.  | Dirección de Investigación y Desarrollo Educativo. |

| <b>Administración pública local en donde se circunscribe la educación normal</b> |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <b>Estado</b>  | <b>Secretaría</b>   | <b>Áreas de la administración estatal responsables de la Educación Normal</b>  |   |
| <b>Coahuila</b>  | Secretaría de Educación Pública.                                      | Coordinación General de Educación Normal y Docente.  |   |
| <b>Colima</b>  | Secretaría de Educación Pública.                                      | Dirección de Fortalecimiento Magisterial   |   |
| <b>Distrito Federal</b>  | Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal | Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio   |   |
| <b>Durango</b>   | Secretaría de Educación Pública.                                      | Coordinación de Instituciones Formadoras Docentes.   |   |
| <b>Estado de México</b>  | Secretaría de Educación Pública.                                      | Subsecretaría de Educación Básica y Normal   | Dirección General de Educación Normal, y Desarrollo Docente                                 |
| <b>Guanajuato</b>  | Secretaría de Educación Pública.                                      | Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior   | Dirección General de Administración de los Servicios de Educación Media Superior y Superior |
| <b>Guerrero</b>  | Secretaría de Educación Pública.                                      | Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior   | Dirección General de Operación de Servicios de Educación Media Superior y Superior          |
| <b>Hidalgo</b>   | Secretaría de Educación Pública.                                      | Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior   | Dirección General de Formación y Superación Docente   |
| <b>Jalisco</b>   | Secretaría de Educación Pública.                                      | Coordinación de Formación y Actualización Docente  |   |
| <b>Michoacán</b>   | Secretaría de Educación Pública.                                      | Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior   | Dirección de Formación Inicial y Profesionalización Docente.                                |
| <b>Morelos</b>   | Secretaría de Educación Pública.                                      | Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior   | Dirección General de Educación Media Superior y Superior.                                   |
| <b>Nayarit</b>   | Secretaría de Educación Pública.                                      | Dirección de Desarrollo e Innovación Educativa   | Coordinación de Instituciones Formadoras y Actualizadoras Docentes.                         |
| <b>Nuevo León</b>  | Secretaría de Educación Pública.                                      | Subsecretaría de Desarrollo Magisterial  |   |
| <b>Oaxaca</b>  | Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca                      | Subdirección General de Servicios Educativos   | Unidad de Educación Normal y Formación Docente.   |
| <b>Puebla</b>  | Secretaría de Educación Pública.                                      | Subsecretaría de Educación Superior  | Dirección General de Formación y Desarrollo Docente.  |
| <b>Querétaro</b>   | Secretaría de Educación Pública.                                      | No se tiene elementos para determinar a través de que área de la Secretaría de Educación del Estado se atiende la formación docente. |   |
| <b>Quintana Roo</b>  | Secretaría de Educación Pública.                                      | Subsecretaría del Servicio Profesional Docente   | Dirección de Formación y Desarrollo Profesional.  |
| <b>San Luis Potosí</b>   | Secretaría de Educación Pública.                                      | Dirección de Educación Media Superior y Superior.  | Departamento de Educación Normal  |
| <b>Sinaloa</b>   | Secretaría de Educación Pública y Cultura.                            | Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior   | Dirección de Formación y Desarrollo Docente.  |

| <b>Administración pública local en donde se circunscribe la educación normal</b> |                                    |   |  |
|--|------------------------------------|---|--|
| <b>Estado</b>  | <b>Secretaría</b>                  | <b>Áreas de la administración estatal responsables de la Educación Normal</b> |  |
| <b>Sonora</b>  | Secretaría de Educación y Cultura. | Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior                          | Dirección de Educación Media Superior y Superior.        |
| <b>Tabasco</b>   | Secretaría de Educación Pública.   | Subsecretaría de Educación Media y Superior                                   | Dirección de Educación Superior.                         |
| <b>Tamaulipas</b>  | Secretaría de Educación Pública.   | Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior                          | Dirección de Formación y Superación Profesional Docente. |
| <b>Tlaxcala</b>  | Secretaría de Educación Pública.   | Dirección de Educación Media Superior y Superior.                             | Departamento de Educación Superior                       |
| <b>Veracruz</b>  | Secretaría de Educación Pública.   | Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior                          | Dirección de Educación Normal.                           |
| <b>Yucatán</b>   | Secretaría de Educación Pública.   | Dirección de educación superior.  | Departamento de Educación Normal                         |
| <b>Zacatecas</b>   | Secretaría de Educación Pública.   | Subsecretaría de Educación Básica y Normal                                    | Dirección de Formación Docente y Gestión Educativa       |

**\*Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las páginas de Internet oficiales de cada Secretaría de Educación estatales y de los portales de transparencia de los Estados.**

Existen otros casos como el Estado de México o Zacatecas que la atención al normalismo se lleva a cabo desde sus Subsecretarías de Educación Básica.

Finalmente, hay otros casos en donde no hay claridad organizacional en lo que respecta a la Educación Normal. Existen casos como Yucatán en donde se encontró que es a través de una Jefatura de Departamento en donde se consideran los asuntos de la operacionalización del normalismo público.

Esta heterogeneidad conlleva diversas implicaciones. En el ámbito de la toma de decisiones y el seguimiento a las mismas; resulta confusa la responsabilidad de quienes toman y participan en las decisiones, en un sentido y, por otro despierta cuestionamientos en cuanto a los alcances de las medidas tomadas y la capacidad de incidencia por parte de los responsables de atender la Educación Normal.

Por su parte, el escenario organizacional adquiere mayor complejidad si se observa que la política educativa es una responsabilidad centralizada a la SEP y que se requiere trabajo coordinado entre la autoridad central y sus pares en los estados.

En ese contexto de ambigüedad organizacional, es en donde el concepto de intersectorialidad recobra especial importancia. Desde esta perspectiva, la intersectorialidad implica que diversos sectores gubernamentales no sólo doten a un público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas y diversas causas (Cunill, 2014).

*"La noción de intersectorialidad remite a la integración de diversos sectores, principalmente - aunque no sólo- gubernamentales, con vistas a la solución de problemas sociales complejos cuya característica fundamental es su multicausalidad. Implica además, relaciones de colaboración, claramente no jerárquicas e incluso no contractuales" (Cunill,2014:8).*

Dado este razonamiento y en convergencia con la situación organizacional que impera alrededor de las Escuelas Normales públicas; la propuesta de intersectorialidad se presenta como una oportunidad, para que en el marco de la Reforma Educativa se pueda replantear el marco organizacional que incida en la transformación institucional del normalismo.

#### **4.3. La profesionalización docente: el reto de la Reforma Educativa**

Como se ha señalado, la denominada Reforma Educativa de 2012 dispuso entre sus ejes principales el establecimiento del Servicio

Profesional Docente (SPD, en adelante) como política educativa que pretende regular los mecanismos de ingreso, permanencia y promoción del servicio docente; lo anterior con la idea de incorporar y mantener en el servicio educativo a los docentes mejor preparados<sup>14</sup>.

Sin embargo y citando una vez a Aguilar Villanueva (2014), el problema de las políticas públicas radica en su doble curso de acción: el diseño y su implementación efectiva.

La Reforma Educativa de 2012, la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y el establecimiento del Servicio Profesional Docente (SPD) plantean diversos ejes de transformación en cuanto a la formación y profesionalización de los docentes. Sin embargo, se puede advertir de ciertas inconsistencias derivadas de algunos de los lineamientos establecidos con dicha política pública.

Por ejemplo, en el ámbito de ingreso al sistema educativo, los resultados del más reciente concurso de ingreso al servicio docente para ciclo escolar 2015–2016 (INEE, 2015) señala que los aspirantes provenientes de alguna institución de educación superior distinta a una escuela normal pública, obtuvieron resultados inferiores, situación que sólo refleja la distancia que conllevan los planteamientos de la citada reforma y su implementación.

Para entender el vínculo entre el SPD y la Escuela Normal, hay que analizar desde la perspectiva de las políticas públicas, algunos aspectos que permitan entender el escenario actual en el que interactúa la institución normalista y dicho instrumento de política educativa y, en la medida de lo posible, plantear escenarios futuros al respecto a través de un ejercicio de factibilidad.

---

<sup>14</sup> Información con base en la exposición de motivos de la LGSPD elaborada por el Congreso de la Unión.

Señalar que se trata en primer lugar de un ejercicio descriptivo de los elementos contenidos en el Servicio Profesional Docente y posteriormente, se profundiza de manera analítica en términos de sus implicaciones como política educativa.

#### *4.3.1. Ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia docente*

El antecedente y sustento legal del SPD se encuentra en la expedición (11 de septiembre de 2013) de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) instrumento jurídico que se estableció para dotar de legalidad las acciones emprendidas posteriores a la reforma y, como ya se ha destacado, iniciaron con la aplicación de evaluaciones docentes.

Andrade (2015) señala que el argumento que dio origen a la LGSPD y del SPD reside en la idea de recomponer las vías de acceso al magisterio, estableciendo el mérito como indicador transversal del ejercicio docente. Para lograrlo, el SPD estipula cuatro etapas que se pretende, permitan a la autoridad educativa federal desarrollar las acciones que considere pertinentes a fin de asegurar el cumplimiento de determinados parámetros en las diversas etapas del ejercicio docente.

Con base en un estudio de Ángel Andrade (2015), se presenta una breve descripción de cada una de dichas etapas.

##### El ingreso

En esta fase se considera que el candidato a docente deberá transitar por una serie de concursos de oposición y por la demostración del mérito. En esta etapa, quedó estipulada la responsabilidad por parte

de la autoridad educativa federal de brindar los apoyos pertinentes<sup>15</sup> para fortalecer las capacidades de los aspirantes.

### La promoción

En el ámbito de la educación básica, los docentes cursarán programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar. Establece nuevamente el mérito como el criterio central para el otorgamiento de las promociones a funciones de dirección, supervisión, asesor técnico-pedagógico o la posibilidad de ser acreedor a la asignación de horas adicionales será a partir de concursos de oposición.

### El reconocimiento

En esta fase, se establecen los mecanismos para quien destaque en su desempeño sea objeto de reconocimiento a través de dos mecanismos: los denominados "movimientos laterales" (que tienen que ver con funciones complementarias o en algunos casos cambio de función al interior de cada centro escolar); y la entrega de estímulos económicos temporales o por única ocasión.

### La permanencia

Posiblemente esta etapa es una de las fases que más dudas ha generado tanto en los círculos del magisterio como de investigadores en la materia; toda vez que ésta se relaciona con el diseño e implementación de instrumentos para evaluar el desempeño de quienes participan en el sistema educativo público. Responsabilidades que recaen en la autoridad educativa federal y en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (en adelante, INEE).

---

<sup>15</sup> La LGSPD no ahonda en este aspecto. De manera general, se refiere a "los apoyos pertinentes".

#### *4.3.2. Consideraciones de política pública en el ámbito de la nueva LGSPD y el Servicio Profesional Docente*

Como su nombre lo indica, la LGSPD tiene un carácter de ley general lo cual denota su observancia en los tres ámbitos de gobierno. Sin minimizar la amplitud que requiere un análisis jurídico; en este caso nos enfocaremos en las algunas de las implicaciones que devienen de este nuevo planteamiento institucional.

Contrario al discurso oficial que sostiene una posición incluyente y plural del gobierno federal por hacer partícipes a los gobiernos estatales y a diversos actores interesados en la labor transformadora que proclama la Reforma Educativa; la LGSPD y el SPD son quizá, dos instrumentos en donde quedó manifiesto la injerencia unipersonal del Poder Ejecutivo Federal.

Como se observa en el Cuadro 3, en términos del análisis de políticas públicas, hay certeza y claridad en las funciones que cada una de las tres instancias que participan en el Servicio Profesional Docente tiene. El INEE como órgano técnico con autonomía de gestión es el responsable de emitir los lineamientos técnicos acerca de cómo realizar y validar las evaluaciones. Por su parte, la SEP como autoridad federal educativa, tiene las responsabilidades de definir los perfiles, parámetros e indicadores, además de las etapas, métodos e instrumentos de evaluación. Finalmente, recae en las autoridades educativas locales la implementación de las evaluaciones en cada uno de los estados.

### Cuadro 3

Instancias que intervienen en el Servicio Profesional Docente.



Fuente: Réplica obtenida del INEE en <http://www.inee.edu.mx/index.php/component/content/article/582-servicio-profesional-docente/2020-infografias-spd>.

Así mismo, con base en el instrumento de política pública denominado análisis de factibilidad (Cuadro 4); podría señalarse que el SPD tiene un nivel alto de factibilidad en los criterios jurídicos y técnicos necesarios para su implementación. Sin embargo, los filtros políticos, sociales y económicos podrían vulnerar la implementación de acuerdo a los objetivos planteados en dicha política educativa.

### Cuadro 4

| TABLA DE FACTIBILIDAD DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE (SPD) |   |                                   |                               |  |  |  |
|--|---|-----------------------------------|-------------------------------|--|--|--|
|  | Económica   | Legal                             | Técnica                       | Política   | Social                                     | Grado de factibilidad de la política (%) |
|  | Disponibilidad de recursos económicos y financieros | Es legalmente viable la propuesta | Grado de factibilidad técnica | ¿Hay incentivos para que actores políticos relevantes impulsen la propuesta? | Nivel de aceptación social de la propuesta |  |
| 1.- No implementar el SPD                                    | n/d   | MEDIA (.5)                        | MEDIA (.5)                    | BAJA (0)   | MEDIO (.5)                                 | 30%                                      |
| 2.- Implementar el SPD                                       | MEDIA(.5)   | ALTA (1)                          | MEDIA (.5)                    | BAJA (0)   | BAJA (0)                                   | 40%                                      |
| 3.-Implementación gradual del SPD                            | MEDIA (.5)  | ALTA (1)                          | ALTA (1)                      | BAJA (0)   | BAJA (0)                                   | 50%                                      |

Fuente: Elaboración propia.

En el aspecto político el grado de factibilidad se considera bajo en virtud de que hay elementos históricos y actuales que permiten sostener que no hay los incentivos suficientes para que los actores políticos locales (quienes son los responsables de la operación del sistema educativo) modifiquen prácticas que por años les han sido rentables políticamente y se sumen al impulso transformador que sugiere la Reforma Educativa.

Para ser más enfáticos, los gobiernos locales y las diversas representaciones sindicales en los Estados de la República; obtuvieron dividendos importantes del sistema educativo. La transferencia de recursos por parte del Gobierno Federal a los Estados, permitió a éstos el uso político de los recursos destinados a la gestión educativa, la infraestructura y la nómina magisterial.

La modalidad de plaza estatal fue una creación que los gobiernos locales adoptaron en conjunto con las expresiones sindicales para hacerse de un capital político, en muchos de los casos antes, durante y después de procesos electorales.

Bajo la misma perspectiva, los recursos transferidos a las entidades les permitieron en algunos casos hacer uso especulativo de ellos; al grado que se presentaron casos como en Quintana Roo en donde diversas manifestaciones magisteriales denunciaron que los maestros estaban perdiendo sus casas derivado de que el gobierno local descontaba vía nómina el monto de sus créditos pero éste no los transfería a la institución acreedora.

Casos como los señalados y otros que no son materia de análisis en este documento, evidencian la rentabilidad política y económica que representa para los gobiernos locales ser un actor fundamental en el deteriorado sistema educativo.

En virtud de éstas y otras prácticas que han afectado al sistema educativo; es que el SPD denota una recentralización de la educación pública en el nivel básico y en la esfera magisterial. Como se ha abordado con anterioridad, el modelo centralista que imperó hasta antes del ANMEB, es decir gran parte del siglo XX; demostró la incapacidad del gobierno federal de atender los problemas del sistema educativo.

Éste último punto, es quizá uno de los más importantes. Sin reconocerlo, la LGSPD y el SPD son políticas que recentralizan la educación básica y la relación magisterial; propuesta que invariablemente converge con los intereses políticos locales y que su concurrencia con los objetivos reformadores, podrían verse mermados.

El aspecto social mantiene una relación estrecha con el político; de ahí su nivel de factibilidad bajo. La amplitud gremial que la profesión docente ha alcanzado durante varias décadas es un elemento que resulta determinante para dotar de factibilidad social a una política educativa. Factores que han contribuido a lo largo de varios años a construir una identidad muy particular del ser maestro y desde esta perspectiva, se estima que los promotores de la Reforma Educativa no han considerado.

La profesión docente y en particular el "ser maestro con formación normalista" en México, ha desarrollado una identidad propia. Este perfil de maestro; que son la mayor parte de quienes participan en el sistema público a nivel básico; tutela su profesión con un alto sentido de propiedad y éste lo transmite a su círculo familiar. Para ser más claros, el maestro asume que su plaza docente es sinónimo de un título de propiedad y cualquier acción que insinue vulnerabilidad a dicha "propiedad"; el maestro mostrará un sentido de repudio y rechazo casi absoluto.

Lo anterior mantiene relación con la historia del magisterio; la cual desde su propia óptica los sitúa en una posición de agravio histórico; es decir, los maestros y en particular el normalista se asume en la historia, como un actor agraviado por el sistema político y de una sociedad que poco ha reconocido su labor en el desarrollo nacional. En consecuencia, su actitud de poca o nula apertura a los cambios que se relacionan a su profesión.

Esto aunado a que tanto el SPD que opera la SEP como autoridad educativa nacional y el órgano técnico denominado INEE; se han enfocado en estudiarlos, analizarlos, a emitir perfiles y recomendaciones pero muy poco a escucharlos, integrarlos y a hacerlos partícipes efectivos del proceso de cambio; se torna complicado que el indicador de factibilidad social que involucra a los maestros entorno a la Reforma Educativa y del SPD pueda considerarse distinto a un nivel bajo.

El filtro económico de factibilidad, supone diversas perspectivas de estudio que por sí mismas serían objeto de un análisis más extenso. Sin embargo, en este caso sólo se ha considerado que durante los últimos quince años el presupuesto destinado a educación pública en su nivel básico ha sido prácticamente inercial. Es decir, del total del dinero público que se ejerce en este rubro, más del 96% se destina a los compromisos ya existentes del sistema educativo nacional; particularmente enfocado a cubrir la nómina magisterial.

Esta situación se presenta más crítica si se observa de manera comparada como lo realizan instituciones como la OCDE (2014), quien destaca que México es uno de los países miembros de dicho organismo que más recursos económicos destina a educación en comparación con su Producto Interno Bruto (PIB); pero es de las naciones que menos destina a inversión educativa. Esto quiere decir, que del total presupuestado se destina menos del 4% al desarrollo

profesional docente (formación, capacitación e investigación educativa enfocada al nivel básico) y a la construcción y mejora de infraestructura educativa. Considerando lo anterior, es que se optó por establecer un nivel bajo de factibilidad económica a la política educativa denominada Servicio Profesional Docente.

Retomando la relación entre el ámbito de la formación y profesionalización docente y el Servicio Profesional Docente (SPD) como política educativa; el análisis de factibilidad elaborado nos muestra el alto grado de resistencias que pudiera estar encontrando en su etapa de implementación. Como se muestra en el Cuadro 3, una paulatina y gradual implementación del SPD (50% de factibilidad) podría, en el mediano y largo plazo, disminuir los costos políticos, económicos y sociales aquí planteados.

Mientras tanto, los retos a los que se enfrenta la Reforma Educativa en materia de profesionalización implican propuestas concretas encaminadas a fortalecer las instituciones responsables de la formación docente, las Escuelas Normales. Es decir, con base en lo analizado se observa que se ha considerado que el punto de partida del SPD radica en la etapa de ingreso y no en la etapa de formación.

Se menciona en reiteradas ocasiones en la LGSPD que en el Estado recaerá la responsabilidad de dotar de los "apoyos pertinentes" a quienes aspiren a ingresar al sistema educativo. Sin embargo, se considera que dicha obligación denota una postura que vuelve a minimizar la importancia de la formación docente.

Como se ha podido constatar, la etapa de formación y profesionalización de los maestros como un proceso complejo y permanente; vuelve a quedar excluido del instrumento de política educativa más importante de la actual Reforma Educativa, el Servicio Profesional Docente.

## Conclusiones

El análisis comprensivo realizado desde la óptica de las políticas públicas, apunta a una serie de deficiencias y razones que explican el actual deterioro de la Escuela Normal. Como se deriva de la breve aproximación histórica al sistema educativo presentado en el segundo capítulo, se puede señalar que la cantidad de cambios e intentos de reformas educativas se han centrado en la educación básica, principalmente en términos de cobertura educativa y han desairado elementos importantes que rigen la vida institucional de los centros públicos responsables de formar a los docentes; situación que obstaculiza su mejora y dificulta su transformación en el marco de la recién aprobada Reforma Educativa.

Las explicaciones que se han abordado son diversas. Como se examinó en el cuarto capítulo, hay quien sostiene que se trata de una institución que logró desarrollar un alto grado de arraigo de su identidad histórica, elemento que puede considerarse determinante para obstaculizar los diferentes intentos de transformación institucional.

Otra postura expuesta en este trabajo, consiste en señalar que los intentos de cambio se enfocaron en la transformación curricular y gestión institucional sin tomar en cuenta las aportaciones y especialmente la participación efectiva de la comunidad normalista; elemento analítico que también puede considerarse para entender los factores causales que fortalecieron las resistencias al cambio.

Una tercera explicación en este sentido, sostiene que a lo largo de su historia, las Escuelas Normales han padecido permanentemente posturas de abandono y desinterés por parte de los gobiernos. Legalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación atribuían al gobierno federal la

responsabilidad total del normalismo público. Es hasta 1992 como se señaló, que la operatividad y gestión de las mismas fue transferida a los gobiernos locales; no obstante, la magnitud del tamaño del sistema educativo básico y normal, para entonces, ya mostraba rasgos institucionales de deterioro.

Tras los ejercicios de aproximación histórica realizados en el segundo y cuarto capítulos, es posible señalar que uno de los problemas estructurales que ha enfrentado el sistema de formación docente radica en la ausencia de planeación de un modelo formativo y de actualización para el magisterio. Como quedó sustentado en ambos apartados, la preparación y el desarrollo de los maestros quedó a expensas de las vicisitudes políticas, económicas y sociales que motivaron reacciones coyunturales por parte de los gobiernos.

*"El gobierno federal aparecía como incapaz de gobernar, conducir o planear el desarrollo de sus propias instituciones formadoras de maestros y, mucho menos, para asegurar un mínimo de calidad en el desarrollo del resto de las instituciones formadoras de maestros que dependen en gran medida de los gobiernos estatales. Incluso, los gobiernos de algunos estados mostraron más capacidad que el gobierno federal para regular y conducir a las escuelas normales públicas o, al menos, para asegurar lo que se ha denominado la normalidad mínima en su operación". (Arnaut, 2004:20)*

Desde la perspectiva política, el hecho de que el normalismo haya crecido bajo la tutela del Estado y del sindicalismo, puede explicar en buena medida la fuerte injerencia de estas dos estructuras en la vida interna de las normales.

Actualmente, se observa una Escuela Normal sostenida por los pilares institucionales que le dieron lugar en el pasado y preocupada por

prolongar su subsistencia. Son escasos los ejemplos<sup>16</sup> en donde se han llevado a cabo esfuerzos provenientes desde el interior de los centros formativos y bajo la lógica que dicta su propio discernimiento, respecto a los cambios que deben emprender para lograr adecuarse a las necesidades del sistema educativo actual.

Sin embargo, tras la llamada Reforma Educativa, descansa la necesidad impostergable de que sea la autoridad gubernamental como responsable de la política educativa nacional, que establezca un nuevo marco para replantear el sistema de formación docente.

Para ello, se requiere una participación consciente y activa de quienes ya se encuentran en servicio docente y de quienes aspiran a incorporarse; no obstante, la responsabilidad de replantear una política pública en la materia recae sobre quienes tienen las facultades jurídicas e institucionales para tomar decisiones públicas.

De otra manera, mientras impere en la autoridad la postura de soslayar la transformación de la institución normal, la denominada Reforma Educativa no trascenderá el ámbito de un conjunto de acciones coyunturales en el marco de una agenda de gobierno.

Inclusive, en este entorno resulta importante la connotación que implique la política educativa impulsada. Hasta ahora, el concepto de reforma emanado desde una cúpula política como lo fue el Pacto por México y los actores individuales y colectivos que participaron como se abordó analíticamente en el tercer capítulo; denota regulaciones y decretos, cambios de planes y programas de estudio pero no considera el diálogo incluyente que podría facilitar su implementación.

---

<sup>16</sup> El blog sobre educación de la revista Nexos, (Infante, 2015) recapitula un programa emergente que una Escuela Normal en Tamaulipas lleva a cabo con el objetivo de establecer mecanismos más rigurosos de selección de los candidatos a ingresar a las normales.

Bajo esta lógica, la historia de México y en particular del sistema educativo, han demostrado que impera una actitud normativa que ha hecho suponer que impulsando reformas a la Constitución o creando nuevos marcos legales, los cambios podrían generarse en consecuencia.

El estudio aquí expuesto, pretende retomar ese aprendizaje de la historia, para entender que las políticas públicas son construcciones amplias, capaces de considerar un esenario multifactorial y en ese tenor, generar propuestas de cambio en el mediano y largo plazo (Aguilar, 2014).

Contrario a ello, la Reforma Educativa ha centrado sus esfuerzos en la esfera política a través de la centralización de la nómina educativa, el establecimiento de las evaluaciones estandarizadas a los docentes y ha postergado la creación de una política pública capaz de transformar el sistema de formación docente.

Como quedó sentado en el último capítulo referente a los retos y perspectivas de la Escuela Normal, la formación inicial y la formación permanente de maestros aún son temas pendientes. Si bien, podría considerarse que la creación del Servicio Profesional Docente y la publicación de la legislación en el mismo sentido representan indicios en la materia; aún la respuesta por parte del Estado en términos de gestión del cambio institucional, planificación de mecanismos de participación efectiva, planeación y dotación de recursos financieros sostenibles y la revisión de la vigencia curricular son factores ausentes; elementos que forman parte de una política pública.

En este mismo sentido, destacar que la construcción de un marco institucional para la profesionalización docente establecido en la Reforma Educativa del 2012, permite en la actualidad conocer varios de los aspectos cuantitativos que confluyen en el sistema de las

Escuelas Normales (EN), entre ellos algunos de los elementos que facilitan una descripción, todavía genérica y limitada, de un perfil del docente en México (INEE, 2015). Sin embargo, persiste un profundo desconocimiento de lo que día a día se vive al interior de dichas escuelas, referente a elementos menos visibles en pruebas estandarizadas, pero que coexisten cotidianamente en el desarrollo de la actividad formativa de los maestros.

Es posible que ahora lo pertinente sea que previo al diseño de una política pública enfocada a éstas escuelas, se discuta la factibilidad de desarrollar una metodología de estudios de caso que representen la evaluación comprensiva (Raczynski & Salinas, 2008:86) de una muestra de los distintos tipos de Escuelas Normales, centrada en procesos institucionales clave a través de la identificación de actitudes, expectativas y conductas de los actores involucrados. Es decir, mediante un trabajo cualitativo reconstruir la realidad y dinámica cotidiana de los diferentes tipos de Escuelas Normales (EN) que imperan en el sistema educativo nacional.

Opuesto al planteamiento anterior, desde que Aurelio Nuño asumió la titularidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP), ha señalado que la dependencia a su cargo presentaría un conjunto de estrategias para transformar a las EN. Hasta la conclusión de este trabajo no se tiene planteamiento específico al respecto; salvo los lugares comunes que apuntan a rescatar la necesidad de involucrar a las EN en el proceso de reforma mediante el fortalecimiento curricular a través de alianzas y sinergías con instituciones de educación superior (SEP, 2016).

A la institución normal, base y principio de la educación pública en México, le han tratado de remediar algunos síntomas y en el inter, se ha perdido perspectiva para atender el transtorno institucional que la aqueja. Hay que señalar que diversos planes y programas se han impulsado para generar cambios en la institución normalista, sin

embargo, en ninguno de ellos se observa la visión del gobierno de revalorizar las contribuciones que investigadores, docentes, formadores de docentes, padres de familia, estudiantes y autoridades podrían contribuir para reedificar la Escuela Normal.

Para ello hay que entender que las prácticas organizacionales que se desarrollan al interior y exterior de la Escuela Normal impactan directamente en su transformación institucional. Que la cultura escolar, las interacciones políticas internas y externas, las investigaciones disponibles y las experiencias curriculares son fuentes de aprendizaje que podrían ayudar a la autoridad educativa en su responsabilidad de gestar e implementar una política educativa para su modernización institucional.

Retomando algunos de los planteamientos de Torres (1999), las políticas adoptadas en las últimas dos décadas están lejos de responder a la compleja necesidad y urgencia de transformar la institución de formación docente; por el contrario, las medidas gubernamentales muestran tendencias hacia una desprofesionalización docente. La escasa o nula participación y consulta a los docentes en torno a las políticas educativas de formación docente, por ejemplo, continúa siendo la norma en los procesos de reforma, con la previsible resistencia y en algunos casos rechazo evidente, del magisterio.

En este sentido, considerar que las organizaciones no son entes monolíticos, que los sujetos que las integran tienen intereses y objetivos específicos, implica por lo tanto, admitir que el cambio organizacional comprende una postura de discernimiento entre los intereses que coexisten para dotar de factibilidad política al proyecto de cambio (Arellano, 2010).

En el mismo sentido, en el escenario de que es la transformación y modernización de las instituciones normales lo que puede motivar la política pública, es indispensable comprender que en el cambio educativo existen dos sujetos clave. Por un lado los formadores de docentes como sujetos que reproducen y reconstruyen a partir de sus propias interpretaciones los contenidos planteados en las directrices curriculares; y por otro, el papel de los maestros en proceso de formación y los que ya se encuentran en servicio.

Con relación a estos actores fundamentales, los cambios emprendidos en el pasado para transformar el sistema de Escuelas Normales pudieron haber trastocado elementos de su identidad; pero existe una capacidad del personal que las integran de reagruparse con el tiempo; elemento que debe considerarse si realmente se quieren políticas educativas que detonen cambios sustantivos en la institución normalista; de otro modo, cualquier medida que se pretenda implementar encontrará resistencias que en seis años de gobierno es inviable pretender trastocar.

En este escenario, considerar también el planteamiento de que el cambio educativo demanda una reconceptualización de la Reforma actual; que desde la óptica de las políticas públicas considere un enfoque social más amplio asociado a una serie de reacomódos políticos, económicos, laborales y culturales. En ese sentido, un nuevo modelo de formación docente, tendrá que considerar que su profesionalización es un continuo permanente (Robalino,2015).

En contra sentido, en México la política educativa pasada y presente ha establecido que la formación inicial y la actualización sean procesos distintos y discontinuos; olvidando que el docente ejerce su profesión con los conocimientos que adquiere antes de incorporarse frente a grupo y de las experiencias que adquiere a lo largo de su carrera; de manera que los cuestionamientos entorno a qué modelo de formación

docente debemos aspirar, continúa vigente, en virtud de la necesidad de replantearnos a qué modelo de sociedad y país aspiramos; y de ahí, restablecer nuevos pilares para el sistema educativo.

Finalmente, en cuanto a futuras investigaciones en el ámbito de las políticas de formación docente, se considera que este análisis puede representar un referente para que en los próximos ejercicios de diseño de políticas en la materia y en el marco de un sistema educativo tan heterogéneo como el de México, sería oportuno que los trabajos de investigación consideren profundizar en el conocimiento respecto a los vínculos entre la formación y desempeño de los docentes y su conexión con el rendimiento académico de los estudiantes.

Existen estudios como en el caso de Chile (Bravo, Falck, González, Manzi & Peirano, 2008) en donde se han analizado con mayor detenimiento algunos de los factores que convergen entre el docente, desde su etapa formativa hasta su desempeño en el aula y los efectos que éste genera en el desarrollo escolar de los educandos.

*"Un elemento central de la investigación educativa es determinar si existen diferencias en la capacidad que tienen los docentes para promover aprendizajes en sus alumnos, si es posible identificar a los docentes más efectivos y eventualmente conocer los factores que permiten que un docente sea más efectivo que otro. Los avances en estas materias generan información importante para las personas responsables de tomar decisiones de política"* (Bravo et al, 2008: 2).

En México la evidencia en este sentido aún es limitada, por lo que el planteamiento anterior es pertinente dado que la Reforma Educativa del año 2012, estableció hasta ahora a la evaluación como instrumento primordial para medir la calidad de la educación pública en los niveles básico y medio superior, por lo que sus alcances

podrían ser cuestionados en términos del tipo de información complementaria que podría obtenerse para mejorar no sólo los procesos de evaluación docente, sino también el proceso mismo de diseño e implementación de la política pública en materia educativa.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2007). *El estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2014). *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Arnaut, A. (1998), *La federalización educativa en México*, México, El Colegio de México-CIDE.
- Arnaut, A. (2004). *El sistema de formación de maestros de México: continuidad, reforma y cambio*. México, SEP.
- Arnaut, A., y Giorguli, S. (2010) *Educación*. (1ra ed.) México D.F: El Colegio de México. Serie: Los grandes problemas políticos de México.  
Recuperado de: <http://2010.colmex.mx/tomos/educacion1.html>.  
Fecha de consulta: 24 de octubre de 2015.
- Barba, B. y Zorrilla, M. (2010) *Innovación social en educación. Una base para la formulación de políticas públicas en México*. Siglo Veintiuno editores. Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Bensusán, G. y Middlebrook, K. (2013) *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. FLACSO México: UAM.Xochimilco: CLACSO, 2013.  
Recuperado de:  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20130708125012/SindicatosypoliticaenMexico.pdf>  
Fecha de consulta: 25 de Enero del 2016.
- Bravo, D., Falck, D., González, R., Manzi, J., y Peirano, C. (2008). *La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: Evidencia para el caso de Chile*. Santiago. Recuperado de:  
<http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Jorge%20Manzi/La-relacin-entre-la-evaluacion-docente-y-el-rendimiento-de-los-alumnos.pdf>  
Fecha de consulta: 30 de Agosto del 2016.
- Bruns, B. y Luque, J. (2014), *Docentes excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, DC, Banco Mundial.  
Recuperado de: <http://www.eduteka.org/pdfdir/BM-excellent-teachers-report.pdf>  
Fecha de consulta: 17 de Enero 2016.
- Castillo, A. (2009). *Relaciones públicas y think tanks en América Latina. Estudio sobre su implantación y acción*. México, Razón y Palabra. Núm.70.  
Recuperado: [http://www.razonypalabra.org.mx/Castillo\\_revisado2.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/Castillo_revisado2.pdf)  
Fecha de consulta: 9 de enero del 2016.

- Cunill-Grau, N. (2014). *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales, un acercamiento analítico-conceptual*. *Gestión y Política Pública*. Vol. XXIII. Recuperado:[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XXIII\\_NoI/01%20GyPP%20Nuria%20Cunill%20\(1-46\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXIII_NoI/01%20GyPP%20Nuria%20Cunill%20(1-46).pdf)  
Fecha de consulta: 27 de noviembre del 2015.
- Ducoing, P. Coord. (2014). *La Escuela Normal. Una mirada desde el otro*. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación IISUE, UNAM. México.
- Echenique Vázquez, L; Muñoz Armenta, A; (2013). *Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical*. *Espacios Públicos*, 16. 77-92. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67626913010>  
Fecha de consulta: 1 de Mayo de 2016.
- Espinosa, J. (2014). *La constitución de las prácticas de profesionalización de formación de docentes en México*. *Perfiles Educativos*. Vol. XXXVI, No.143. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación IISUE, UNAM. México.
- Fierro, C. y Tapia, G. (2009). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. México, OCDE.  
Recuperado de: <http://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf>  
Fecha de consulta: 14 de diciembre del 2015.
- Flores, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: líneas de investigación*. México: Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Recuperado de: <http://ibero.mx/web/files/inide5.pdf>  
Fecha de consulta: 2 de mayo 2016.
- Flores, P. y García, C. (2014) *La Reforma Educativa en México. ¿Nuevas reglas para las IES?*. *Revista de la Educación Superior*. Vol.(XLIII), No.172, octubre-diciembre pp.9-31.  
Recuperado de:  
[http://ac.els-cdn.com/S0185276015000503/1-s2.0-S0185276015000503-main.pdf?\\_tid=3edddc68-9fa4-11e5-8b5f-00000aacb35f&acdnat=1449796528\\_c05f7e991d8cf14f341c007369d31fd](http://ac.els-cdn.com/S0185276015000503/1-s2.0-S0185276015000503-main.pdf?_tid=3edddc68-9fa4-11e5-8b5f-00000aacb35f&acdnat=1449796528_c05f7e991d8cf14f341c007369d31fd).  
Fecha de consulta: 27 de Octubre del 2015.
- Guevara, G. y Backoff, E. Coord. (2015). *Las transformaciones del sistema educativo, 2013-2018*. México, INEE y FCE.
- Gonzalbo, P. y Staples, A. Coord. (2012). *Historia de la educación en la Ciudad de México*. México, Colegio de México y Centro de Estudios Históricos de la Secretaría de Educación del Distrito Federal.
- Hernández, L. (2011). *Maestros y nación. La CNTE a 32 años de vida*. México, El Cotidiano No. 168.  
Recuperado de: <http://elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/16805.pdf>  
Fecha de consulta: 17 de marzo 2016.

- INEE. (2015). *Los docentes en México. Informe 2015*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.  
Recuperado de:  
<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/240/P1I240.pdf>  
Fecha de consulta: 4 de Junio del 2016.
- INEE. (2015). *Directrices para mejorar la formación inicial de los docente de educación básica*.  
Recuperado de:  
<http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/Directrices-0915.pdf>  
Fecha de consulta: 21 de Julio del 2016.
- Infante, J. (2015). *Voces del magisterio:nuevos estándares de selección e ingreso para las escuelas normales*. Distancia por tiempos, Nexos. 8 de Diciembre 2015.  
Recuperado de: <http://educacion.nexos.com.mx/?p=112>.  
Fecha de consulta: 4 de mayo 2016.
- Latapí, P. (2004) *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por sus secretarios (1992-2004)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, P. (1998) *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de educación (1963-2006)*. México:Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, P. (coord.) (1998). *Un siglo de educación en México*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado, A (2000). *Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial. Perfiles Educativos*.  
Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/132/13208704.pdf>  
Fecha de consulta: 25 de noviembre del 2015.
- Merino, M. y Cejudo, G. comps. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México. CIDE y FCE.
- Murillo, F.J. y Krichesky, G.,(2012). *El Proceso del Cambio Escolar. Una Guía para Impulsar y Sostener la Mejora de las Escuelas*. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 10 (1), pp. 26-43. Recuperado de:  
<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol10num1/art2.pdf>.  
Fecha de consulta: 26 de enero del 2016.
- North, D. (2012). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Plan Nacional del Desarrollo 2013-2018*. México con educación de calidad.  
Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/> Fecha de consulta: 4 marzo del 2016.

- Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Recuperado de:  
[http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA\\_SECTORIAL\\_DE\\_EDUCACION\\_2013\\_2018\\_WEB.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf)  
Fecha de consulta: 4 marzo del 2016.
- OCDE. (2013). *Mejorar la Educación en México. Una perspectiva estatal desde Puebla*. Secretaría de Educación del Estado de Puebla y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.  
Recuperado de:  
<http://www.oecdbookshop.org/en/browse/title-detail/Mejorar-la-Educaci243n-en-M233xico/?K=5K407LPWX8F7>  
Fecha de consulta: 6 de diciembre del 2015.
- Popkewitz, T. (2000). *El rechazo al cambio en el cambio educativo: sistemas de ideas y construcción de políticas y modelos de evaluación nacionales*. Perfiles Educativos, vol. XXII, núm. 89-90, pp. 5-33.  
Recuperado de:  
<http://www.redalyc.org/pdf/132/13209002.pdf>  
Fecha de consulta 10 de diciembre 2015.
- Raczynski, D., & Salinas, D. (2008). *Aportes y desafíos en la evaluación de políticas y programas de mejoramiento educativo: reflexiones desde nuestra práctica de evaluación en Chile*. RIEE. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa.  
Recuperado de: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art6.pdf>  
Fecha de consulta: 5 de Agosto del 2016.
- Ramírez-Rosales, Victoria (2010). *El normalismo, proyectos institucionales y actores*. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, I (2), pp.98-113.  
Recuperado de:  
<https://ries.universia.net/article/view/24/normalismo-proyectos-procesos-institucionales-actores>  
Fecha de consulta: 24 de abril del 2016.
- Robalino, M. (2015). *Formación, profesión y trabajo docente: nuevos escenarios y nuevas demandas*.  
Recuperado de:  
<http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/11023>  
Fecha de consulta: 14 de enero 2016.
- Ruiz, A. (2011). *Política pública y sindicalismo magisterial: la búsqueda de la calidad educativa y los nuevos actores*. *El Cotidiano*, núm. 168, pp. 69-78.  
Recuperado de:  
[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/18468\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/18468_Cached.pdf)  
Fecha de consulta: 30 abril de 2016.
- Sánchez, J. (2009). *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*. *Revista Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. XVIII.

- Santibáñez, L. (2008). *Reforma educativa: el papel del SNTE*. Revista mexicana de investigación educativa, 419-443.  
Recuperado de:  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-66662008000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662008000200005&lng=es&tlng=es).  
Fecha de consulta: 11 de enero de 2016.
- SEP (2016). *Modelo Educativo 2016*. Recuperado de:  
<https://www.gob.mx/modeloeducativo2016/>  
Fecha de consulta: 24 de Agosto del 2016.
- Sistema Nacional de Información Estadística Educativa.  
[www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html)
- Torres, R. (1999). *Nuevo rol docente: ¿qué modelo de formación, para qué modelo educativo?. Aprender para el futuro: Nuevo marco de la tarea docente*. Fundación Santillana, Madrid, 1999. Recuperado de:  
[http://www.ses.unam.mx/curso2011/pdf/M5\\_Lecturas/M5\\_S2\\_Torres.pdf](http://www.ses.unam.mx/curso2011/pdf/M5_Lecturas/M5_S2_Torres.pdf)  
Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yurén, T. (2009). *Reformas curriculares en la formación de docentes en México*. Educação e Realidade, vol. 34, núm. 1, pp. 33-48. Recuperado de:  
<http://www.redalyc.org/pdf/3172/317227053003.pdf>  
Fecha de consulta: 17 enero del 2016.
- Zorrilla, M. y Barba, B. (2008). *Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores*. Sinéctica, núm. 30, en:  
<http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002>  
Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2015.
- Entrevista 1.* Dra. Laura Angélica Bárcenas Pozos. Coordinadora del Doctorado Interinstitucional en Educación. Universidad Iberoamericana Puebla.
- Entrevista 2.* Dra. María Isabel Royo Sorrosal. Académica e investigadora del Departamento de Humanidades. Universidad Iberoamericana Puebla.

## Glosario

### **Formación inicial docente:**

Se refiere a la oferta de planes y programas en instituciones de educación superior que han sido diseñados para formar a los futuros docentes para los niveles educativos inicial y básico, principalmente; estos programas son ofrecidos tanto por instituciones educativas públicas como por instituciones educativas privadas. En México, la regulación y la supervisión de la formación tanto inicial como de profesores en servicio es regulada por la Secretaría de Educación Pública Federal a través de la Subsecretaría de Educación Superior. En el sector público, la formación inicial de profesores de educación inicial y básica se lleva a cabo a través de las Escuelas Normales, que ofrecen cursos de formación inicial docente (Ducoing, 2014:40).

**ACE:** Alianza por la Calidad de la Educación.

**ANMEBN:** Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.

**BM:** Banco Mundial.

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.

**CENEVAL:** Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C.

**CNTE:** Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.

**CONACyT:** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

**IEEPO:** Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.

**INEE:** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

**LGSPD:** Ley General del Servicio Profesional Docente.

**ISSSTE:** Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

**MORENA:** Movimiento de Regeneración Nacional.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas.

**PAN:** Partido Acción Nacional.

**PANAL:** Partido Nueva Alianza.

**PIB:** Producto Interno Bruto.

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo.

**PNPC:** Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Conacyt.

**PRD:** Partido de la Revolución Democrática.

**PRI:** Partido Revolucionario Institucional.

**PTFAEN:** Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales.

**SEN:** Sistema Educativo Nacional

**SEP:** Secretaría de Educación Pública.

**SNTE:** Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

**SPD:** Servicio Profesional Docente.

**UNESCO** (por sus siglas en inglés): Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**UPN:** Universidad Pedagógica Nacional.

## Anexos

### Entrevista 1

**Dra. Laura Angélica Bárcenas Pozos.**

**Carlos Barrios:** Si usted me permite, me gustaría hacer un planteamiento y de ahí derivar en una reflexión. ¿Considera que la reforma educativa aprobada en 2012 integra propuestas en materia de formación docente?

**Dra. Bárcenas:** Como tal, bien estructuradas no están las estrategias de formación docente ni inicial ni continua. La reforma está centrada en la evaluación de la práctica docente y yo creo que lo que se pretendía es que a partir de los resultados... No se estableció una política de formación docente, porque se quería ver cuáles eran los resultados de la evaluación, al menos de un grupo inicial, por que era imposible evaluar a todos los docentes al mismo tiempo y como sabemos se hizo un esquema de grupos de forma tal que se fueran evaluando a lo largo de tres o cuatro años todos los docentes.

Yo tenía entendido que a partir del primer grupo se definirían líneas de formación. Pero después vino como respuesta a esto, unos foros de consulta del SNTE sobre la formación docente, particularmente sobre la formación inicial. Hubo sedes por regiones y en esas zonas fuimos todos los que queríamos decir como pensábamos debería ser la formación docente, esto fue en el 2014.

Pero nunca quedo claro como se iba a sistematizar ni como canalizar las propuestas. Para ese momento ya se veía venir una controversia en torno a como las normales estaba desarrollando su trabajo. Y justo cuando estaban en eso sucede lo de Ayotzinapa, lo cual detiene un poco las cosas, porque los estudiantes agredidos fueron de una normal. Y las normales rurales que han sido cuestionadas a lo largo de

la historia por su postura política, entonces si se metían en el terreno de limitar a las normales, porque se veía una intención de cerrarlas. Entonce se iba a decir que era un asunto político cuando en apariencia no lo era.

Todas estas circunstancias en 2015 derivaron en unas directrices que emitió el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación el INEE que son 6 directrices en donde establece como considera que debería ser la formación inicial y continua de los docentes. Estas directrices se supone que están dadas a partir de los primeros resultados de la evaluación y empieza diciendo que es una directriz, señalando que es una orientación, no una imposición, etc.,

Y luego las directrices están encaminadas a ir cerrando las normales o ir mejorándolas o desestructurar las normales a como están actualmente estructurada a lo mejor no habla de la desaparición, pero si empieza hablar de darle la facultad a las universidades de formar a los docentes.

Entonces si esto sucede, es obvio que las normales van a tender a desaparecer aunque no las cierren oficialmente, todas las directrices están encaminadas a que se vayan adelgazando hasta desaparecer, a desempoderarlas. También la indicación que hizo el INEE cuando dio a conocer las directrices es que las normales las revisaran y dieran una respuesta al INEE de cómo veían eso y de si le iban a entrar o que modificaciones se le podían hacer a la directrices, etc.

Ahí el INEE estaba en una postura de diálogo, pero hubo estados que empezaron a responder que las revisarían, fue una respuesta inmediata en donde no las aceptaban pero tampoco las negaban. Y hubo otros estados como Veracruz, estado de México, CDMX, Oaxaca y Chiapas que dijeron estas directrices no van, ahí me parece que es un punto de flexión importante en el tema de la reforma por que ahí

es cuando la CNTE empieza cobrar mayor fuerza y a cuidar más los intereses por que en Oaxaca hay varias normales, tienen una normal rural femenina y todo los egresados de normales tienen garantizada una plaza.

Entonces esas directrices contravenía estas situaciones, fue un punto crítico en donde la CNTE dijo ahora si va un movimiento más serio, ya habían hecho paros, manifestaciones pero no habían entrado con dureza a contraponerse contra la reforma pero después de Ayotzinapa empieza un movimiento más sistemático para resistirse a la reforma.

**Carlos Barrios:** Importante, la verdad no lo había considerado, ni observado este punto que existe en relación a las directrices emitidas por el INEE y el crecimiento del movimiento de la coordinadora.

**Dra. Bárcenas:** Sí, es que uno de los convenios entre el gobierno de Oaxaca y la CNTE es que todos los egresados de normales tiene acceso a una plaza del estado. Entonces las directrices tocaban los intereses.

**Carlos Barrios:** Sí, inclusive en otros estados como en la Normal Enrique Rebsamen de Veracruz cuestionaba el fundamento jurídico del INEE como autoridad competente.

**Dra. Bárcenas:** el INEE está cumpliendo su función y una de ellas es emitir directrices y por eso el documento dice: “son directrices”, nosotros sólo estamos dando orientaciones, ustedes decidan si se quedan como están o si se hacen mejoras o se cambian cosas. Yo hasta ahí entendía que el INEE estaba generando las condiciones de diálogo, pero justo en Noviembre se da un Congreso Nacional en Chihuahua organizado por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, el cual se realiza cada dos años y todos los que somos

investigadores en educación estamos más que metidos en ese congreso.

En ese congreso se presenta la junta de gobierno del INEE, como para decir nosotros queremos esto con la evaluación de la docencia, los profesores en general se fueron duro contra el INEE y algunos investigadores le dijeron que no había hecho las cosas de manera correcta. Entre los argumentos de los investigadores fundamentalmente daban para oponerse a la evaluación es que no hubo una validación adecuada del instrumento por que el gobierno federal quería que la reforma avanzara. Entonces el gobierno federal presionó mucho a la gente del INEE para realizar la evaluación cuando todavía no habían terminado la validación del instrumento. Luego otro error muy grande que se cometió fue que la aplicación de la evaluación se le asignara al CENEVAL una organización civil, eso no se entiende por ningún lado.

Yo estoy a favor de la evaluación, soy profesora normalista, trabajé 10 años en el sistema, conozco el sistema bien desde adentro. Y estoy a favor de la evaluación porque hay mucha gente responsable con vocación, pero también existen personas que hacen como que trabajan y reciben su salario. Es una simulación en donde los más afectados son los niños.

Estoy a favor de la evaluación pero no en la manera en que se hizo, por que desde mi punto de vista no se trata de privatizar la educación, se trata de mejorar la calidad. Hay quien dice que se está tratando de evaluar la calidad en un sistema que esta hecho para la cobertura esa es una realidad, el sistema educativo que nosotros tenemos se hizo para cumplir con la cobertura sin importar la calidad de la educación. Y entonces ahora se quiere evaluar la calidad en un sistema que no tiene calidad.

Pero por ejemplo la gente el INEE decían que si no se hace la evaluación así, no íbamos a poder conocer en donde existen cosas buenas, no tan buenas y cosas definitivamente malas. Hacer un instrumento estandarizado tenía la ventaja de que permitía ver focos rojos en el corto plazo, el problema es que ligaron la evaluación a la permanencia del trabajo.

**Carlos Barrios:** Finalmente, en el sistema educativo convergen diferentes problemáticas y muchas tienen la raíz en el diseño del propio sistema. En esta reflexión de los esfuerzos que se han hecho en algunos casos por el sindicato, en otros la propia autoridad educativa, o algunas normales, el INEE, encontramos que a veces la propia resistencia la va marcando la autoridad. Por ejemplo, la SEP termina haciendo un lado este tipo de propuestas; el trabajo de directrices en términos de formación inicial y continua de los docentes. Terminan excluyendo a los investigadores educativos sobre todo aquellas voces más críticas, entonces es la propia autoridad quién termina marcando la forma y el fondo del debate y establece los puntos para debatir dejando a un lado nuevamente la formación inicial y continua de los profesores.

Nosé si este de acuerdo en que la nueva propuesta curricular presentada hace unas semanas toca muy superficialmente el tema de la formación docente quedando aislado una vez más el tema. ¿Cuál es su perspectiva?

**Dra. Bárcenas:** Yo lo que creo, es que la educación ha estado por años en México en manos de personas que no saben de educación. Después de Vasconcelos, que tenía una idea más clara de lo que este país necesitaba después de la revolución en materia educativa y de los años en la educación socialista con Lázaro Cárdenas pensaron en dar educación a un pueblo que no estaba educado. Hoy en día, no hay una respuesta a las condiciones sociales y a lo que este país necesita en

materia educativa, la educación es utilizada como una herramienta política.

Entonces esto quiere la OCDE, esto le damos a México, lo necesite o no. A mi me parece que la OCDE ha hecho estudios muy serios, no ha tratado de homogenizarnos, pero en México no podemos porque tenemos a los sindicatos, que implican un corporativismo tremendo que se adueñó de la educación. Quién maneja no es la Secretaría de Educación Pública son los sindicatos.

Mucho se dice que esto es una reforma laboral y efectivamente lo es, porque las reformas educativas fueron antes, la OCDE la primera recomendación que le hizo a México fue en el tema de curriculums, donde señaló que estaban exagerados y llenos de contenidos y se tenían que enfocar en competencias. Y cuando se sentaron para hacer el diseño por competencias, vino la gente de los sindicatos a decir no me quites ningún contenido porque sino mis profesores van a perder horas. Claro, defendiendo los intereses de los profesores también pero entonces no hubo forma de darle vuelta a los contenidos.

Entonces porque se está haciendo toda esta reforma laboral o administrativa por que quieren darles condiciones a las reformas educativas de los años anteriores. Eso es algo complicado y perverso porque hubo un momento en donde la SEP tuvo el control en los 20's, pero ya en los 50's se les dio el poder a los sindicatos a cambio de favores políticos. Y entonces cada vez le dieron más y más, empezando por el control de las plazas hasta que el sindicato llegó a controlar todas las plazas.

Cuando empieza la evaluación, los profesores ganan el concurso y llegan al sindicato para la asignación de plazas y las zonas donde se les asignan hacen imposible operarlas y tiene que renunciar a horas, mismas que se queda el sindicato y las reparte, se ve que existe un

manejo perverso de la evaluación y por ende, del ingreso al sistema educativo.

**Carlos Barrios:** en este contexto ¿cómo podemos darle viabilidad al proceso que deriva de esta reforma educativa?

**Dra. Barcena:** yo no veo viabilidad, porque la forma en que se dieron las cosas y el carácter punitivo de la evaluación. No se trata de expulsar y desprestigiar a todos los profesores, no se trata de que Mexicanos Primero este adentro. Cómo un grupo empresarial estaba tomando decisiones sobre asuntos educativos, no lo concibo. Al principio parecían errores pero ya después parecía una intención política sobre la educación, entonces no había la intención de mejorar la educación, sino de quedar bien con ciertos grupos.

**Carlos Barrios:** Finalmente Dra. ¿Se puede decir que hay un problema en el diseño de la reforma educativa?

**Dra. Barcena:** Sí hay un problema de diseño, el problema de diseño fueron los tiempos ahí esta y detalles en las leyes secundarias que no están bien especificadas o que son contrarias a lo que dice la reforma. Entonces cuando tu me preguntas por viabilidad yo veo un panorama complejo y poco viable por que cada uno de los grupos esta defendiendo sus intereses.

El tema de la educación siempre será jabonoso porque a través de la educación o controlas o favoreces el cambio, en este caso parece que les interesa el control.

## Entrevista 2

### Dra. Isabel Royo Sorrosal

**Líneas de investigación de la Dra. Royo:** educación superior, metodología de la investigación y educación en valores.

**Carlos Barrios:** Dra. me comenta que usted ha sido partícipe de acercamientos entre las universidad e instituciones de educación superior y algunas escuelas normales en el sentido de empezar a a revisar cómo se encuentran los maestros y cómo se puede apoyarlos.

¿Cual ha sido su experiencia de este intercambio en la construcción de esta relación académica entre una institución de educación superior y las escuelas normales?

**Dra. Isabel Royo:** Las escuelas normales desde los años 90 están consideradas como educación superior, pero no cabe duda que están aisladas en otro subsistema de la educación superior y poco comunicadas. Considero que la vinculación es importante.

El problema de la reforma educativa así como la energética o de comunicaciones ha sido que se ha realizado por medio de un acuerdo político en las cúpulas en el Pacto por México y sin tener en cuenta la realidad de la reforma educativa que se necesita y que se debería haber empezado desde las bases y tomando en cuenta a los maestros. Se ha lanzado la evaluación con un carácter punitivo y falta de respeto por la propia profesión del magisterio. Conociendo todos los aspectos de corrupción y actuación del SNTE así como al fuerza política que se le otorgó por parte de los partidos, para ser devuelta en términos electorales .

Considero que se ha desvirtuado la función educativa dentro de la institución y el Sistema Educativo Nacional. La complejidad y

abandono de la misión educadora de la escuela, se plantea una reforma desde una visión e intereses políticos más que visión e intereses educativos por el bien los niños, niñas, jóvenes, hombres y mujeres de México. Pienso que la reforma se empezó por arriba cuando faltaba colocar las bases, en lugar de desprestigiar la labor docente.

El que tiene el poder, el dinero, la imposición y el autoritarismo que es el Estado y el pequeño que es la CNTE reaccionado. No se han preocupado por la formación de los maestros ni lo que está sucediendo en las normales, incluso existe el rumor de la desaparición de las Normales, por lo que se cree que por esta razón no se toca el tema en la reforma educativa, porque existe un intento real de eliminarlas y que sean las universidades quienes asuman la formación docente.

Yo pienso que las universidades no podemos asumir la formación de maestros de educación básica, ni sustituir totalmente la labor de las normales. En una conferencia Felipe Martínez Rizo señala que estamos mal en educación, se ha avanzado pero se tiene que unir todos, para que desde el Sistema Educativo Nacional, lo que es la educación escolarizada, las familias y su responsabilidad educadora que desempeña pueda apoyar a escuelas de padres.

Los medios de comunicación también conllevan una responsabilidad educadora, porque lo que se hace en el aula se puede destruir fácilmente con el uso o mal uso de los medios, redes sociales, etc. Así como los políticos, el nivel de democracia, el nivel de autoritarismo educan o deseducan a una sociedad.

Es decir la formación como seres personales, humanos y como seres profesionales es una responsabilidad de las diferentes áreas y poderes

de la sociedad, además de los profesionales en educación. Pero todo lo que se construye puede ser destruido fácilmente.

**Carlos Barrios:** Pienso que ha tocado un punto muy importante, que es que el proceso de formación como personas o seres humanos es tan amplio y responsabilidad de diferentes actores, como para dejar la responsabilidad únicamente en el maestro y finalmente tiene ver con un comentario que coincido en cuanto al discurso gubernamental de encontrar como únicos responsables a los docentes, cuando existen diferentes factores, sociales, económicos finalmente el país vive distintas realidades y eso se ve reflejado en nuestra educación pública, creo que existen varios temas que se requieren detallar dado el grado multifactorial de la educación.

**Dra. Isabel Royo:** El nivel de educación no sólo depende de los expertos, sí tienen una gran responsabilidad, pero no es de los maestros solamente. Los políticos deben ser buenos profesionales y éticos para evitar que los problemas sociales impacten a mayor nivel.

**Carlos:** Uno de los problemas que encuentra la reforma educativa como política pública, es que no se ha querido integrar a diferentes actores que participan en la educación. Algunos de ellos son los expertos, los investigadores que no han querido integrar en el diseño e implementación de la reforma. La SEP señala que ahora si va integrar a diferentes voces, conocimientos y opiniones que puedan aportar investigadores o padres de familia, pero hasta ahora esa visión integral ha quedado relegada a un debate político.

**Dra. Isabel Royo:** Estas reformas que ha realizado el gobierno es por interés partidario del actual gobierno y el pacto político del Pacto por México. Se hace visible que son reformas que nacieron mal, porque nacieron no para reformar y mejorar la calidad de vida en la educación, a niveles energéticos o de comunicación. Las tres reformas han salido

pensada por tres partido políticos pero no para el bien de la sociedad y eso no puede salir bien.

En la medida que expertos, investigadores, universidades, empresarios y todas aquellas personas y los políticos que estén interesados vean que se puede hacer. En relación al modelo educativo que presentó la semana pasada el Secretario de Educación, era lo primero que se tenía que haber presentado, gestado adecuadamente y presentado, primero lo educativo y luego entras a todo los demás, si quieres realmente lo educativo y la participación.

Aunado a eso, el encargado de organizar las mesas de diálogo del modelo educativo es el CIDE, quienes son economistas, y los expertos en educación no valen nada, no se podía hacer nada con expertos en educación. El diálogo lo tienen que llevar economistas. ¿Por qué?

**Carlos Barrios:** ¿nuevamente se vuelve un debate excluyente?

**Dra. Isabel Royo:** Sí, pero además lo que conocen ellos de educación es nada y si está un modelo económico, que es el capital y es lo que a ellos les importa. Pero también están diciendo "si cambiamos la educación, cambiamos todo", yo recuerdo lo que he dicho al inicio: "La educación la hacemos en las escuelas y en las universidades sí, pero no sólo aquí". También debemos cambiar la educación de los medios de comunicación, de los políticos, de la empresa y las familias.

Entonces dices es verdad que el Secretario de Educación quiere que los economistas cambien la educación del país, sin formar y yendo contra los maestros, es cuando digo estamos en un estado fallido.

**Carlos Barrios:** Retomando este último comentario ¿Hacia donde podemos visualizar la siguiente etapa de esta reforma educativa?.

Quedan tres años de gobierno y podríamos ver otros tres años perdidos en materia educativa. ¿Comparte usted esta visión?

**Dra. Isabel Royo:** Yo creo que las escuelas normales tiene que vincularse, tal vez reducir el número de escuelas normales existentes, pero de forma racional y justa, en condiciones adecuadas. De tal forma que afecten de la menor manera posible el trabajo de los maestros. Así como cambios o mejoras para incrementar la calidad de la educación en las normales.

Ante el escenario que señalas, yo tengo esperanza y quiero tenerla, aunque sea desde acciones pequeñas o grupos pequeños como las que se llevan acabo en esta universidad, para influir y hacer oír, para saber lo que realmente se puede recuperar o replantear de un proceso de reforma que ha nacido muy maltrecha.