

LAS ESCUELAS NORMALES EN DURANGO

*UNA FORMACIÓN AUTOPOIÉTICA
Y AUTORREFERENCIAL*

ISIDRO BARRAZA SOTO



LAS
ESCUELAS
NORMALES
EN DURANGO

*UNA FORMACIÓN AUTOPOIÉTICA
Y AUTORREFERENCIAL*

ISIDRO BARRAZA SOTO



LAS ESCUELAS NORMALES EN DURANGO.
UNA FORMACIÓN AUTOPOIÉTICA Y AUTORREFERENCIAL
©2025 Isidro Barraza Soto

ISBN: 978-607-69536-6-2
Primera edición, julio de 2025

EDITADO EN MÉXICO POR GUBA EDITORES

COMITÉ DICTAMINADOR
DRA. LAURENCIA BARRAZA BARRAZA
DR. EFRÉN VIRAMONTES ANAYA
DR. VALENTÍN FÉLIX SALAZAR

PORTADA, MAQUETACIÓN Y DISEÑO
LIC. SERGIO E. MONREAL LÓPEZ
BLMR STUDIO

Este libro no puede ser impreso, ni reproducido total o parcialmente por ningún otro medio sin la autorización por escrito de los editores.

LAS
ESCUELAS
NORMALES
EN DURANGO

*UNA FORMACIÓN AUTOPOIÉTICA
Y AUTORREFERENCIAL*

ISIDRO BARRAZA SOTO

13	PRÓLOGO
23	INTRODUCCIÓN
	CAPÍTULO I.
35	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA
35	ANTECEDENTES
	LA GLOBALIZACIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS
37	SISTEMAS DE FORMACIÓN DOCENTE
41	PROBLEMATIZACIÓN
48	LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN
49	OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN
50	JUSTIFICACIÓN
53	DELIMITACIONES DEL OBJETO DE ESTUDIO
54	LIMITACIONES
	CAPÍTULO II.
	LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN DOCENTE:
57	DOS TENDENCIAS CON SEMEJANZAS Y DISCREPANCIAS
	LA PROPUESTA DE LA UNESCO EN FORMACIÓN DOCENTE.
57	SUS IMPLICACIONES EN EL SISTEMA
	LA UNESCO EN LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN DOCENTE
58	EN EUROPA, ASIA Y LOS ESTADOS UNIDOS
58	<i>La Formación Docente en Francia</i>
59	<i>El Sistema de Formación Docente en Alemania</i>
60	<i>El Sistema de Formación Docente en Inglaterra y Gales</i>
60	<i>El Sistema de Formación Docente en España</i>
61	<i>El Sistema de Formación Docente en Japón</i>
61	<i>El Sistema de Formación Docente en Estados Unidos</i>
	LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO.
62	SU RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA
	<i>El Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación</i>
	<i>Básica y Normal (ANMEB), Primer Intento en la Integración Del</i>
63	<i>Sistema Nacional y Subsistemas Estatales de Formación Docente</i>
	<i>en México</i>
	<i>El Artículo 3º. Constitucional.</i>
65	<i>Base Jurídica del Sistema Nacional de Formación Docente</i>

66	<i>La Ley General de Educación, Mandamiento Expreso Para la Integración del Sistema Nacional. Emergen los Subsistemas Estatales</i>
66	LAS LEYES ESTATALES DE EDUCACIÓN Y LOS SUBSISTEMAS ESTATALES DE FORMACIÓN DOCENTE
68	<i>La Ley de Educación del Estado de Durango y su Relación con la Integración del Sistema</i>
71	POLÍTICAS EDUCATIVAS QUE CONTRIBUYEN A LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA
71	<i>La Política Nacional Para la Formación y el Desarrollo de los Maestros de Educación Básica. Documento Rector</i>
77	<i>La Reestructuración de la SEP en el 2005. Su Relación con la Integración del Sistema</i>
78	<i>El PROMIN. Su Relación con el Sistema Estatal</i>
80	<i>El PEFEN. Su Aportación a la Constitución del Sistema Estatal.</i>
82	LA VISIÓN DE LA ANUIES EN LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA
85	LA PARTICIPACIÓN DEL SNTE EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA
88	POR QUÉ ES NECESARIA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL Y 32 SUBSISTEMAS ESTATALES
102	LA FORMACIÓN DOCENTE EN AMÉRICA LATINA. UN ESTADO DEL CONOCIMIENTO
	CAPÍTULO III.
107	LA TEORÍA DE LOS SISTEMAS, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA FORMACIÓN DOCENTE
107	EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN
109	CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
111	LA TEORÍA DE SISTEMAS. SU EVOLUCIÓN
111	<i>La Teoría General de Sistemas (TGS). Conceptos y Componentes</i>
116	<i>La Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann</i>
117	<i>Concepto de Sistema</i>
119	<i>Los Límites del Sistema</i>
119	<i>Concepto de Autopoiesis en la Teoría de los Sistemas Sociales</i>
121	<i>Concepto de Autorreferencia</i>
122	<i>La Sociedad Como Sistema</i>
123	<i>Componentes de la Comunicación</i>

125	<i>Ausencia de Intencionalidad o Finalidad en los Sistemas Autopoiéticos</i>
126	<i>El Elemento en el Sistema</i>
128	<i>La Complejidad del Sistema</i>
130	<i>Entropía del Sistema</i>
130	<i>La Ausencia de modelos de Sistema en la Teoría de Luhmann</i>
130	<i>La Teoría de los Sistemas Sociales en la Educación</i>
132	EL CONCEPTO DE FORMACIÓN
134	ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE FORMACIÓN DOCENTE
136	EL CONCEPTO DE SISTEMA DE FORMACIÓN DOCENTE
139	CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DESDE LAS DIFERENTES TEORÍAS DE SISTEMAS
139	<i>El Sistema Desde la Teoría General de Sistemas</i>
141	<i>El Sistema Desde la Teoría de las Organizaciones</i>
142	<i>El Sistema Desde la Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann</i>
144	EL SISTEMA DE FORMACIÓN DOCENTE EN DURANGO
145	<i>El Diagnóstico del Sistema Estatal en el año 2004</i>
148	<i>Diagnóstico Estatal del Sistema Estatal (2006)</i>
148	<i>Planeación de los Servicios de Formación Inicial de Maestros</i>
149	<i>Profesores de Escuelas Normales</i>
150	<i>Planes y Programas de Estudio</i>
151	<i>Directivos de Escuelas Normales</i>
153	<i>Gestión del Sistema Estatal</i>
155	<i>Estudiantes Normalistas</i>
155	<i>Principales Fortalezas y Problemas de la Entidad</i>
157	CAPÍTULO IV. DISEÑO METODOLÓGICO
157	ENFOQUE METODOLÓGICO
161	EL ESTUDIO DE CASO COMO MÉTODO DE INVESTIGACIÓN EN ESTE TRABAJO
164	LAS TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS EN EL ESTUDIO DE CASO

167	LA TEORÍA SUSTENTADA COMO APOYO EN ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN
169	<i>El Muestreo Teórico</i>
169	<i>La Codificación Teórica</i>
169	<i>La Codificación Abierta</i>
170	<i>Codificación Axial</i>
171	<i>Codificación Selectiva</i>
171	<i>Escritura de la Teoría</i>
172	EL ACERCAMIENTO AL CAMPO Y LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN
177	CONFIABILIDAD Y VALIDEZ DE LOS ESTUDIOS DE CASO

CAPÍTULO V.
EL ANÁLISIS

181	CATEGORÍA NO. 1. INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL.
184	CATEGORÍA NO. 2. IMPLICACIONES NORMATIVAS EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL
190	CATEGORÍA NO. 3. IMPLICACIONES CULTURALES EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL
199	CATEGORÍA NO. 4. IMPLICACIONES ESTRUCTURALES EN INTEGRACIÓN DE SISTEMA
203	CATEGORÍA NO. 5. GRUPOS DE PODER CON INFLUENCIA EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL
210	CATEGORÍA NO. 6. LAS IFAD DESCONCENTRADAS EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL
214	CATEGORÍA NO. 7. IMPLICACIONES POLÍTICAS EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL
216	CATEGORÍA NO. 8. IMPLICACIONES ADMINISTRATIVAS EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL
218	CATEGORÍA NO. 9. EL PEFEN EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL
226	CATEGORÍA NO. 10. LA SEP EN LA INTEGRACIÓN DEL PEFEN
229	CATEGORÍA NO. 11. IMPLICACIONES ECONÓMICAS EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL
232	DETECCIÓN DE LA CATEGORÍA CENTRAL
236	

	CAPÍTULO VI.
243	HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
243	RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN
243	<i>Respuesta a la Pregunta Central de Investigación</i>
247	<i>Respuesta a las Preguntas Auxiliares de Investigación</i>
248	HALLAZGOS
256	CONCLUSIONES
268	RECOMENDACIONES
275	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



SIGLAS

Siglas	Significado
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco de México
BYCENED	Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado
CAM	Centros de Actualización del Magisterio
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación
CGACMS	Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio
CINVESTAV	Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN
CONAEDU	Consejo Nacional de Autoridades Educativas
CREN	Centros Regionales de Enseñanza Normal
DGESPE	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
DGESUM	Dirección General de Educación Superior para el Magisterio
DGN	Dirección General de Normatividad
FMI	Fondo Monetario Internacional
IES	Instituciones de Educación Superior
IESEN	Instituto de Estudios Superiores de Educación Normal
IFAD	Instituciones formadoras y actualizadoras de docentes
IUFM	Institutos universitarios de formación de maestros
LEED	Ley de Educación en el Estado de Durango
LGE	Ley General de Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OREAL	Oficina Regional de Educación para América Latina
PDI	Plan de Desarrollo Institucional
PEFEN	Plan Estatal de Fortalecimiento a la Educación Normal
PIFI	Plan Integral de Fortalecimiento Institucional
PROFEN	Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal
PROGEN	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal de la Educación Normal
PROMIN	Programa de Mejoramiento Institucional
PRONAE	Programa Nacional de Educación
PTFAEN	Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de la Educación Normal
SEBYN	Subsecretaría de Educación Básica y Normal
SEED	Secretaría de Educación en el Estado de Durango
SEP	Secretaría de Educación Pública
SES	Sistema de Educación Superior
SNTE	Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación
TGS	Teoría General de Sistemas
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPN	Universidad Pedagógica Nacional

PRÓLOGO

Este libro se desprende de una investigación realizada sobre el Sistema de Formación Docente en Durango, corresponde a un periodo específico, que abarca del año 2003 al 2008, por lo que tiene un componente histórico; sin embargo, para comprender las políticas actuales relacionadas con la formación docente, su contenido es aún vigente y fundamental, porque plantea el conjunto de intentos realizados para la constitución, o bien, consolidación de este sistema, mostrando las implicaciones que subyacen y afloran en la implementación de acciones tendientes al logro de este propósito.

De inicio, deseo hablar sobre el autor, porque considero que conocer su trayectoria es premisa esencial para dimensionar el aporte que este libro contiene para el campo educativo y en particular para la formación docente.

Iniciaré por señalar que el Dr. Isidro Barraza Soto cuenta con una vasta experiencia. Sus inicios profesionales los realizó como profesor de educación primaria; su desempeño en este nivel le permitió conocer diversos poblados del estado de Durango, iniciando por la región serrana, pasando por otros municipios de la región semidesértica, hasta arribar a su pueblo y municipio natales, enclavados en el norte del estado de Durango.

Desempeñarse en educación primaria, le permitió conocer las necesidades educativas y en esa inquietud que le caracteriza, buscó solucionar algunas de ellas, emprendiendo acciones de colaboración con otros actores sociales, como fueron los padres de familia y autoridades locales y municipales, lo que conllevó la gestión para la construcción de espacios de infraestructura de apoyo a la educación, especialmente, los recreativos y aquellas necesidades básicas, tales

como aulas, servicios sanitarios, agua, canchas deportivas. Conformó equipos de trabajo que tuvieron grandes beneficios para estos poblados.

También tuvo la oportunidad de trabajar por varios años en educación secundaria, atendiendo asignaturas de artes -canto y danza- y deportes -educación física- y español. Para esto se preparó profesionalmente, haciendo estudios en estas ramas del saber. Al igual que en la educación primaria, sus alumnos siempre tuvieron gran admiración y respeto por su trabajo, mostrado a través de múltiples formas, siendo una de ellas, la participación en concursos estatales y regionales donde sus estudiantes obtuvieron lugares destacados, tanto en lo deportivo y cultural como en lo académico; todo esto, a pesar de no contar con las bondades, beneficios y privilegios de la región que otros centros escolares tenían.

En la búsqueda de contribuir al desarrollo de las comunidades rurales, tuvo la oportunidad de fundar y dirigir, por lo menos, una escuela preparatoria, donde también impartió clases, sin la percepción de un salario, lo que habla de su espíritu de servicio y la solidaridad que en todo tiempo ha mostrado -posteriormente habría de ser gestor para la fundación de jardines de niños, escuelas primarias y varias telesecundarias-.

Este momento de su vida le permitió conocer otro subsistema educativo, su burocracia, sus formas de administración y organización, pero, sobre todo, le brindó la oportunidad de penetrar en espacios propios de la educación superior, incluyendo, por supuesto, aquellos que la atraviesan.

Para no romper el hilo de esta trayectoria, aunque sabemos que no hay caminos rectos, sino ciclos de vida, en uno de estos, llegó a la educación superior, particularmente al sistema de formación docente, donde se ha desempeñado como docente de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, en espacios, tanto públicos como privados.

Estar en el campo de la educación superior le ha permitido conocer al sistema, sus complejidades, sus relaciones, sus prácticas, infraestructura, administración y organización; en este nivel, no

solamente se ha dedicado a la docencia, sino que ha hecho, tanto de la investigación como de la difusión del conocimiento, unas de sus tareas fundamentales.

De manera muy sucinta, he planteado su trayectoria laboral en el campo de la docencia, pero como lo expresé en párrafos anteriores, la vida no es lineal y una personalidad como la del autor de este libro, no puede *encerrarse* o reducirse a espacios acotados. Así que, a la par que realizaba actividades de docencia, también se inmiscuyó de manera activa en el campo de la política sindical y partidista.

Desde este campo, fue representante sindical del Centro de Trabajo de su secundaria, lo que lo llevó, posteriormente, a ocupar la cartera de Secretario de Organización en el Comité Ejecutivo de la Sección XII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), cuyo comité directivo se ubica en la ciudad de Durango, Dgo., Méx. Sin duda, haber estado en estos espacios le ayudó en la comprensión de aspectos trascendentes e importantes para la vida magisterial; desde aquí tuvo la oportunidad de servir a sus iguales y de luchar por los ideales construidos y compartidos.

Desde los espacios sindicales, le tocó participar en reformas educativas importantes, como por ejemplo la de 1992, que marcaron la vida y la transformación del sistema educativo.

En el campo de la política también ocupó puestos de representación popular; fue regidor municipal, secretario del Ayuntamiento y Diputado Local en el estado de Durango.

El tiempo en el que ocupó la curul correspondiente a la diputación fue trascendental para su vida académica y laboral, ya que en este tiempo se legisló sobre la reforma educativa conocida como *modernización educativa (1992)*, la que marcó y trazó las líneas de política que impulsaron una cosmovisión del mundo inserto en un escenario global que se extendió hasta antes del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

Al ser miembro de la Comisión de Educación del Congreso del Estado, le tocó analizar, discutir y debatir lo concerniente a la reforma educativa, asimismo, enviar propuestas para este mismo fin. En este proceso de reformas, Barraza Soto, como miembro del Constituyente Permanente, participó en la reforma al Artículo 3º Constitucional; conoció el decreto por el cual se creó la Ley General de Educación de 1993 y fue un actor determinante en la elaboración del Decreto por el cual se aprobó la Ley de Educación del Estado de Durango (1995).

Posteriormente se desempeñó como funcionario de la Secretaría de Educación del Estado de Durango, donde fue titular de dos direcciones de manera consecutiva. En el primer periodo dirigió la Dirección de Servicios Regionales, por un periodo cercano a los cinco años. Desde esta posición conoció y atendió las necesidades de infraestructura del subsistema de educación básica, la distribución de libros de texto de preescolar y primaria y por primera vez, la compra de los libros de secundaria para los tres grados de este nivel educativo -el estado de Durango fue el único que tuvo el privilegio de atender, con este servicio, en un solo año los tres grados escolares de secundaria-.

De la Dirección de Servicios Regionales pasó a desempeñarse como titular de la Coordinación de Instituciones Formadoras de Docentes, donde obtuvo reconocimiento por su labor; conformó equipos de trabajo que le permitieron participar en la reforma administrativa para este nivel. Previo a estas reformas, durante su gestión al frente de las escuelas Normales, se realizó un diagnóstico de este sistema educativo. Su activismo durante el proceso de esta reforma lo llevó a formar parte del denominado *Equipo Coordinador Nacional*, lo que le permitió participar en reuniones estatales, regionales y nacionales con propuestas que fueron incorporadas en las líneas de política trazadas para este sector.

Durante su gestión al frente de las Instituciones Formadoras de Docentes apoyó decididamente a estas instituciones; por ejemplo, logró que El Centro de Actualización del Magisterio (CAM) fuera reconocido como una Normal más del estado, con las mismas

prerrogativas y beneficios, tanto para las instituciones como para el personal que en estas laboran, hechos que le permitieron a esta Centro, diversificar su oferta educativa, con programas de Licenciaturas en Educación Preescolar, varios programas en educación secundaria y posgrado, -Especialidad y Maestría-.

La anterior gestión permitió que el CAM de Durango fuera incorporado a los programas de financiamiento nacional (PROFEN, hoy EDINEN). El resto de las escuelas formadoras de docentes tuvieron similares apoyos. Gracias a esta gestión, es que hoy, el CAM y las demás instituciones formadoras de docentes de Durango, tienen las bases jurídicas, administrativas y organizativas para funcionar como lo hacen en la actualidad.

Este libro, es una muestra de su paso por la Coordinación de Instituciones Formadoras de Docentes y del interés que siempre ha tenido por la mejora y la transformación, no solamente de las instituciones, sino del sistema de formación docente en general, funcionando de manera sistémica.

Sin duda, su desempeño habría sido más limitado si no se hubiera preocupado y ocupado en su formación profesional. Después de la normal básica, realizó una licenciatura en Español, al mismo tiempo que estudiaba, Danza, Música y Poesía, estudios que le permitieron ingresar a trabajar en una escuela secundaria y abandonar la primaria. Años más tarde, después de ingresar a actividades sindicales y de política partidista, incluyendo las ya mencionadas funciones en la Secretaría de Educación de Durango, su vida dio un giro y se inmiscuyó en actividades académicas. Así, cursó sus estudios de posgrado, en forma consecutiva: Maestría en Administración Pública; Doctorado en Administración -este, inscrito en el Programa Nacional de Posgrado de Calidad-; Maestría en Educación; y una Especialidad en Educación Para Jóvenes y Adultos en el CREFAL.

Una constante en su trayectoria tanto laboral como política y académica, fue el trabajo colaborativo y participativo, la comunicación fluida, el liderazgo, la capacidad para negociar, la visión de un

sistema educativo diferente; no esperó que los cambios se dieran desde fuera del sistema, sino que participó activamente en su promoción y su establecimiento. No se sentó a esperar que las oportunidades le llegaran, siempre fue en su búsqueda; a su encuentro.

Como señalé en la primera parte, hacer el recorrido sobre la trayectoria del Dr. Isidro Barraza Soto tiene la intención de enfatizar la visión amplia que posee sobre el campo educativo y, en particular, sobre la formación docente. El haber transitado por todos los niveles educativos y espacios de la estructura educativa, sindical y política popular le ha dado la posibilidad de conocer y profundizar en las complejidades del sistema educativo, y analizarlo desde sus diferentes roles y funciones; discutir y debatir, tanto en trabajo colegiado, dentro de las IFAD, como dentro de las estructuras jerárquicas de la Secretaría de Educación, tanto a nivel federal como local.

Varias de esas funciones y roles desempeñados en su trayectoria laboral y académica, le permitieron conocer y acercarse -desde una posición privilegiada- a actores educativos y administrativos que, en el momento en el que se realizó la investigación, se encontraban colocados en espacios importantes y trascendentes en la estructura educativa estatal y nacional, los que, metodológicamente hablando, se convirtieron en sus informantes clave, proporcionando información sumamente valiosa para su trabajo de investigación, información que sistematizó, siguiendo una lógica metodológica rigurosa, dando como resultado, las aportaciones que pueden leerse en este libro y de las cuales, enfatizo las siguientes.

La primera, es la constitución del sistema de formación docente, la que, de acuerdo con los datos obtenidos y la triangulación realizada, se lleva a cabo desde una perspectiva autopoietica; lo que significa que el sistema produce o genera sus propios componentes, mantiene sus formas de organización propias, conservando así, su identidad. Esto lo convierte en un sistema bastante heterogéneo, puesto que cada institución formadora de docentes presenta características que le son propias, generando sus componentes y conjunto de relaciones que les permiten funcionar de acuerdo con las necesidades de cada una de ellas.

El surgimiento autopoietico del sistema complejiza su consolidación, sobre todo, porque la visión percibida para su constitución, desde los ámbitos formales o de carácter normativo, así como los esfuerzos que se han realizado y se han propuesto, están más cercanos a la Teoría General de Sistemas, tendientes a la homogeneización de los componentes del sistema.

De esta forma, hay dos orientaciones: la primera, surgida de la dinámica propia de cada institución y aflorando en función de las actividades cotidianas y las decisiones asumidas para resolver la problemática enfrentada. La segunda orientación es apuntalada desde la normatividad, tratando de establecer escenarios igualitarios que permitan el aglutinamiento y fortalecimiento de las instituciones, a fin de consolidar el sistema. En esta parte, surge la pregunta: ¿cómo conjuntar estas orientaciones?

En este libro, desde la investigación, se encontró que el surgimiento del sistema de formación docente es de carácter autopoietico y autorreferencial, posicionándose como un sistema cerrado, en el sentido de que opera bajo una lógica que, escasamente, acepta intrusiones externas que tengan intención de normar la vida cotidiana institucional.

Este hallazgo se relaciona con otro de los que afloró en la investigación. En el Sistema de Formación Docente de Durango se percibe la presencia de una cultura endogámica; esto se prueba cuando se advierte que los miembros del sistema comparten identidades fuertemente estructuradas en función de las prácticas institucionales, conformando comunidades profesionales bastante cerradas, cuyo referente son ellas mismas.

Las características descritas permiten corroborar las dificultades para consolidar los sistemas; asimismo, se evidencia que la transformación institucional se realiza desde adentro, no desde la norma o el decreto, complejizando el establecimiento de una normatividad que impide, más que permitir el funcionamiento de las instituciones aglutinadas en el sistema.

Aunado a lo anterior, se advierte el tema de una normatividad desfasada, la que se identificó como un obstáculo para la consolidación del sistema de formación docente en Durango. Sin embargo, los hallazgos antes apuntalados, proporcionan el soporte para deducir que, este tema no ha sido una prioridad para las instituciones y una de las causas puede ser su heterogeneidad, y que solamente se advierte esta dificultad normativa en tiempos en los que el sistema no puede resolver por sí mismo.

Un aspecto más que se discute y analiza en esta obra, es el financiamiento del sistema de formación docente, el que desde la postura de los informantes y los datos de fuentes documentales, muestran que no ha sido prioridad para la mayor parte de las administraciones educativas y gubernamentales del estado de Durango, tanto en el orden estatal como en el nacional; por el contrario, los recursos que al sistema le han sido asignados desde la federación, han habido momentos en los que estos, se han utilizado en los espacios locales, para solventar otras necesidades.

Pero este hallazgo también contribuye a explicar la conformación del sistema, porque muestra que a pesar de que las instituciones reciben presupuestos sumamente acotados para su funcionamiento, la dinámica, organización y prácticas establecidas en ellas, han contribuido, aunque con limitaciones, a su sostenimiento económico. En este otro sentido, esta situación obstaculiza la consolidación de las Instituciones y a la vez, del sistema, porque funciones sustantivas, como pueden ser la investigación y la difusión del conocimiento, se convierten en actividades tangenciales que forman parte del discurso educativo, pero operando bajo lógicas autopoiéticas y autorreferenciales.

El libro que hoy tiene ante usted contiene información muy valiosa e importante para el campo de la formación docente; incluye diversas aportaciones.

Para cerrar este apartado quiero referirme al diseño metodológico utilizado para el abordaje de la investigación. La investigación cualitativa, como es sabido, proporciona una diversidad de métodos y

estrategias que incluso pueden llegar a confundir. Se deja al investigador la responsabilidad de seleccionar y conjuntar aquellos que desde las demandas del objeto de estudio puedan ser más viables y útiles.

En este sentido, en la investigación contenida en este libro, se conjuntaron el método de estudio de casos y el instrumental de la teoría fundamentada; es decir, para la recogida de información se manejó la entrevista a profundidad y para sistematizarla se utilizó la codificación y la categorización en el sentido propuesto por la teoría fundamentada, convirtiéndose en un aporte, porque muestra la rigurosidad metodológica con la que se realizó. Alcanzando puntos de saturación teórica, a partir de la categorización, abierta, axial y selectiva.

Estimados lectores: espero que esta parte cumpla su cometido. Los invito a realizar la lectura de esta obra, aunque habré de señalar que, el conocimiento científico se convierte en un espacio de consulta, en un eslabón para seguir construyendo; por eso, este libro, seguramente dará pie a muchos acuerdos, desacuerdos, debates y podrá generar nuevas investigaciones; si el resultado es este, entonces, se habrá cumplido el propósito.

Le quiero sugerir que ubique esta obra en un tiempo histórico, pero sin perder la perspectiva actual y futura.

LAURENCIA BARRAZA BARRAZA

INTRODUCCIÓN

Hace algunos años, tuve la oportunidad de fungir como como Coordinador Estatal de las Instituciones Formadoras de Docentes (IFAD) en la Secretaría de Educación del Estado de Durango (SEED). Una Coordinación, en el organigrama de la Secretaría de Educación de mi estado equivale a una Dirección, y esta, junto con las demás direcciones -cuya autoridad inmediata superior es una subsecretaría- son consideradas “Puestos de Primer Nivel”.

Como cualquier función nueva que se enfrenta en la vida, la Coordinación de las Escuelas Normales de mi estado, al tiempo que me halagaba, me generaba cierta preocupación, ya que mis relaciones de trabajo me implicarían la convivencia con las Instituciones de Educación Superior (IES), así como con los docentes que en estas laboraban.

En estas Instituciones abundan los docentes con perfiles académicos altos: licenciaturas, especialidades, maestrías, doctorados, diplomados, llegando el caso en que, incluso, algunos de estos docentes tienen dobles grados académicos en algunos de estos posgrados: dos licenciaturas, dos especialidades, dos o más maestrías y hasta dos doctorados.

El reto, para mí, era grande en el aspecto de la academia y no lo era menor, en el tema de la administración de las Instituciones Formadoras de Docentes.

En ese tiempo solo veía el nivel de mis responsabilidades y no las experiencias que habría de vivir.

Para esas fechas, había yo incursionado en los estudios de un doctorado en administración, en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), los que alternaba con mi trabajo como

Coordinador de las escuelas Normales. Al mismo tiempo, la Secretaría de Educación Pública, a través de la entonces Dirección General de Normatividad (DGN), hoy Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DGESUM) convocó a constituir un equipo nacional, integrado por representantes de todas las instancias que conducían los trabajos de las escuelas Normales de los 32 estados del país (incluyendo la hoy Ciudad de México (CDMX), con el propósito de revisar lo estipulado, tanto en la Ley General de Educación como en las leyes estatales, el tema relacionado con la constitución de El Sistema Nacional y los Subsistemas Estatales de Formación Docente.

Así, mi trabajo como funcionario al frente las escuelas Normales de Durango inició con una reunión de trabajo en las oficinas federales de la SEP, en lo que hoy es la DGESUM.

En ese tiempo, ya tenía yo antecedentes sobre el tema, pues había sido legislador local y había tenido conocimiento del tema de la descentralización educativa y la legislación, tanto federal como estatal, que hubo de actualizarse para darle sustento jurídico a la constitución de estas estructuras administrativas; aunque mi conocimiento y experiencia eran, en realidad, muy superficiales.

No sabíamos cuánto tiempo se llevaría el trabajo al que estábamos convocados por la SEP. Al principio creíamos que sería un corto tiempo, pues las leyes, tanto federales como estatales eran claras en relación con el tema. Sin embargo, pronto nos dimos cuenta de que este requería de un análisis más amplio y que para ello, era menester una mayor constancia en la presencia de los integrantes del Equipo Coordinador Nacional, integrado exprofeso. Incluso, pronto vimos también que, se requería del apoyo de personas expertas, tanto mexicanas como del extranjero que pudieran orientarnos, de acuerdo con sus experiencias, en la forma en que podría funcionar, de manera eficiente, un sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente en México.

Como ya se ha señalado en alguna parte de este libro, el trabajo del levantamiento del diagnóstico para conocer el estado en que se

encontraban estos sistemas en el país, así como los análisis y debates que se derivaron de esto, tardó alrededor de dos años.

Durante este tiempo, de manera simultánea, yo había ingresado a cursar un Doctorado en Administración en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Este, es un Doctorado Interinstitucional que inició con la participación de seis universidades públicas del país: a) La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); b) la Universidad Autónoma de Querétaro; c) la Universidad Autónoma de Aguascalientes; d) la Universidad Autónoma de Zacatecas; e) la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED); y f) la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), todas ellas, de sostenimiento público.

El hecho de que el Programa Interinstitucional en Administración (DIA) fuera impartido en colaboración con seis universidades públicas, hizo posible que este, tuviera el apoyo del entonces CONACYT y otorgara becas PRODEP y becas CONACYT a quienes cursábamos este posgrado y a su vez, el hecho de contar con recursos económicos permitió que la planta de docentes que impartía las cátedras de los programas de este posgrado, fueran contratados cumpliendo con varios requisitos. Uno de ellos fue que todos tuvieran, por lo menos, el nivel 1 en el Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNII). También permitió que se pudieran contratar docentes, tanto del interior del país, como del extranjero. Incluso, a los estudiantes del DIA, se nos permitió que pudiéramos escoger nuestro propio asesor de tesis, sin importar su procedencia, ya fuera nacional o extranjero.

Esto era, a todas luces, novedoso para nosotros y además, generaba que nuestro Doctorado tuviera una combinación de perfiles académicos variado, heterogéneo, expertos y experimentados.

De esta manera, fue como en lo personal, se conjuntaron en mi persona varias condiciones que me permitieron tener acceso a una información, tanto empírica como teórica bastante valiosa para la elaboración de mi tesis doctoral. Enumero a continuación estas circunstancias, para mí, muy provechosas.

Primera: en el momento de mi incursión al Doctorado (DIA), era yo el titular del Sistema Estatal de Formación Docente en Durango, lo que me permitía tener relación con cada una de las instituciones y los docentes que lo conforman, incluyendo la propia Universidad Pedagógica de Durango, la que, para esos tiempos, ya se había descentralizado de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y por tanto, pertenecía al sistema estatal. Es obvio que tenía yo, la facultad de convocar a reuniones a directivos y docentes de todas las instituciones que conformaban este sistema: 11, entre públicas y particulares.

Segunda: a propuesta de mi secretario de Educación, fui comisionado para formar parte de El Equipo Coordinador Nacional que se constituyó desde la Dirección General de Educación Superior para Maestros (DGESUM), área que condujo los trabajos en todo el país y por ende, en Durango, para elaborar los diagnósticos, reuniones regionales, estatales y nacionales para analizar, discutir, debatir y proponer las reformas administrativas que se consideraban pertinentes para organizar el Sistema Nacional y los subsistemas estatales de acuerdo con la norma establecida en la Ley General de Educación y en las leyes educativas estatales, de manera que se pudiera conseguir un trabajo con mayor *equifinalidad* y *sinergia* y que ofreciera mejores resultados.

Tercera: previo a mi ingreso al doctorado en Administración, había yo cursado una Maestría en Administración Pública, en la UJED. En esta Maestría y en el propio Doctorado, el análisis teórico sobre las características del sistema, desde diferentes teorías, tales como la Teoría General de Sistemas (TGS) de Bertalanffy, la Teoría de los Sistemas Contingenciales de Kast y Rosenzwey, así como la Teoría de los Sistemas Sociales de Niklas Luhmann, me daban, a la vez, amplios elementos teóricos, así como la percepción para comprender la complejidad del funcionamiento de un sistema, cualquiera que este fuera.

Cuarta: mi pertenencia al Equipo Coordinador Nacional me dio la oportunidad de tener como informantes clave a funcionarios de todos los niveles educativos de todas las entidades federativas del país: directores de escuelas Normales; jefes de departamentos y direcciones

de escuelas Normales; subsecretarios de Educación, tanto de las secretarías locales como de la propia SEP, incluso, reuniones con todos los subsecretarios y secretarios de Educación de las entidades federativas de todo el país. En otras palabras, el nivel operativo de mis informantes claves fue, en todo momento, del más alto nivel.

Quinta: la oportunidad de ejercer una amplia interacción con los académicos expertos, tanto del interior del país como del extranjero que acompañaba en los diagnósticos y análisis al Equipo Coordinador Nacional.

Como puede advertirse, para la elaboración de mi tesis doctoral, tuve a mi alcance, a informantes clave de primer nivel, a funcionarios cercanos al sistema nacional y sistemas estatales de formación docente, así como literatura técnica y teórica de autores prestigiados y expertos en el tema. Además, el conocimiento de la realidad empírica que se estaba viviendo en las escuelas Normales del país y de mi estado: Durango; este, al final, objeto de estudio de mi tesis.

Una vez contextualizada la forma en que se fue elaborando mi trabajo de investigación, expongo el contenido del capitulado de este.

En el Capítulo I, denominado Planteamiento del Problema, incluí los antecedentes del problema de investigación, haciendo un análisis sobre el proceso de globalización mundial que se estaba ya viviendo y que impactaba en los sistemas de formación docente en el mundo y en México. En este capítulo es en el que se expone, desde el punto de vista metodológico, la problematización. Se presentan las preguntas y objetivos de investigación -los centrales y los secundarios, en ambos casos-. Se justifica la importancia de la investigación y se hace referencias a las limitaciones y delimitaciones de corte metodológico y contextuales que imposibilitan profundizar más en este tema de investigación.

En el Capítulo 2: Los Sistemas de Formación Docente: Dos Tendencias con Semejanzas y Diferencias, se hace una contrastación entre las formas que plantean, por una parte, la UNESCO y por la otra, la legislación educativa mexicana y en algunos momentos, la de algunos países del continente latinoamericano.

En este tramo de la tesis se percibe cómo la UNESCO va fomentando la idea de la constitución de los sistemas de formación docente en el mundo, en acuerdo con las propuestas de los organismos internacionales financieros -El Fondo Monetario Internacional (FMI); El Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- así como los organismos del mismo corte que si bien, no aportan recursos económicos, sí marcan directrices plagadas de una visión tecnócrata, neoliberal y globalizadora, tales como la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE), la propia UNESCO y, en su conjunto, los países de la Unión Europea.

La característica común más relevante y evidente de estos organismos es que, sus políticas y propuestas abren la puerta para que los sistemas de formación docente se constituyan con profesores egresados de cualquier licenciatura: universidades, tecnológicos, institutos, etc., ya sean públicos o privados. Este tipo de organismos consideran que la docencia es solo instrucción y que esta, la puede impartir cualquier persona que haya cursado una licenciatura, sin importar sus carencias en conocimientos de tipo pedagógico, didáctico, sociológico o psicológico.

Por otra parte, en este capítulo, se describe cómo se plantea la constitución del sistema nacional y subsistemas estatales de formación docente en México. En esta segunda parte de la tesis se aborda la legislación educativa mexicana. Se hace alusión a lo establecido en El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) de 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari; lo que se estableció en 1993, en el Artículo 3º Constitucional y meses después, en la Ley General de Educación (1993) al tiempo que se elabora un diagnóstico sobre cuál es la propuesta, en materia de los subsistemas estatales de formación docentes, en las leyes educativas de las entidades federativas de México, durante los años de 1993 al 2001.

La diferencia más evidente e importante radica en que, mientras los organismos internacionales y la Unión Europea proponen

que cualquier profesionista que haya cursado una licenciatura cualquiera, puede impartir docencia en educación básica y Normal, en la legislación mexicana, se considera que el Sistema de Formación Docente y los subsistemas estatales, se deben constituir con las instituciones especializadas para la formación de maestros, tales como las escuelas Normales, los Centros de Actualización de Magisterio. Los Centros Regionales de Educación Normal /CREN), las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional.

En otras palabras, la legislación educativa mexicana sigue prescribiendo, hasta el momento en que se realizó este estudio, que los profesores de educación básica y Normal deben ser formados específicamente y de manera especial para ejercer la docencia, aunque no cierra la oportunidad a las escuelas Normales de tipo particular.

Hablando con mayor claridad, la propuesta de los organismos internacionales proponen eliminar la carrera del magisterio como una profesión de Estado, mientras que la legislación mexicana sigue sosteniendo lo contrario: los maestros deben ser formados, en su mayor parte, por el Estado y para ello, sus programas educativos deben estar impregnados de asignaturas como la pedagogía, la didáctica, la sociología, la psicología y otras asignaturas afines a la formación educativa, tanto de alumnos como de docentes.

El Capítulo III, La Teoría de Sistemas, la Administración Pública y a Formación Docente, es a mi juicio, donde se concentra la importancia principal de esta tesis doctoral. En esta parte se profundiza, desde varias teorías, el concepto de Sistema, sus componentes, funciones, objetivos, características y propiedades.

Por una parte, se describen las limitaciones que la Teoría General de Sistemas de Bertalanffy conlleva para definir el Sistema Nacional y los Subsistemas Estatales de Formación Docente en México. Se percibe cómo esta teoría no puede funcionar para un sistema de tipo social; es decir, se pone en claro que, mientras la TGS está planteada para sistemas cerrados, no puede funcionar para un sistema de corte social, ya que, el Sistema de Formación Docente es un sistema social y por tanto, abierto, dinámico y cambiante.

En este capítulo también se aborda la Teoría de los Sistemas Contingenciales de Kast y Rosenzweig, quienes, como una forma de cuestionar la TGS, apoyándose en otros autores, plantean que el sistema tiene principios, tales como la equifinalidad, la entropía y la sinergia, factores que hacen que el sistema sea un ente mayor que la suma de sus partes. Enfatizan que el sistema puede funcionar de manera más eficiente si todos los componentes de este funcionan de manera adecuada y oportuna y que, por el contrario, cuando algún componente deja de hacer su tarea, ello afectará el funcionamiento de los otros componentes del sistema.

Kast y Rosenzweig plantean que el sistema tiene objetivos, finalidades y como tal, también tiene metas. Aceptan también que los sistemas sociales son abiertos, que es imposible mantener en la caja negra los insumos hasta el momento de la salida.

En este capítulo también se analiza la Teoría de los Sistemas Sociales de Niklas Luhmann. Esta es una teoría que parece adelantada a sus tiempos y en ocasiones, controversial. En la visión luhmanniana, el sistema carece de objetivos, ya que -afirma este autor, respaldado por las visiones sobre el tema, de Varela y Maturana- este carece de objetivos, pues su constitución es azarosa; es decir, todos los elementos que constituyen al sistema tienen las mismas probabilidades de surgir, auto crearse y formar parte de él, por lo tanto, dichos elementos constituyentes no pueden tener un objetivo previamente planteado.

Luhmann asevera que el sistema se crea en forma autopiética; es decir, se crea a sí mismo y, además, su creación se da en forma autorreferencial, lo que significa que este se crea en el mismo lugar donde nace; Luhmann plantea que ningún sistema puede contribuir a la creación de otro sistema.

Así, desde la óptica de la Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann, el Sistema Nacional y los Subsistemas Estatales de Formación Docente, solo pueden crearse por sí mismos y desde dentro de ellos mismos. Ante esta aseveración luhmanniana, el Sistema Legislativo -las Cámaras de Diputados y de Legisladores- que es quien decretó

“un Sistema Nacional de Formación Docente” y ordenó lo propio en cada una de las entidades federativas, no tienen la capacidad para tal propósito, ya que el Legislativo es un sistema externo al Sistema de Formación Docente.

Al principio del abordaje de este apartado referente al Capítulo 3, aseveré que me parecía que en este capítulo se encuentra la parte nodal de esta tesis. Es precisamente en esta parte, donde encuentro el punto que me hace reflexionar en ello, pues la visión de este sociólogo me llevó a plantearme la pregunta: ¿Por qué, después de más de una década en que se legisló a nivel federal y posteriormente, en cada una de las entidades federativas para constituirse el Sistema Nacional y los Subsistemas Estatales de Formación Docente, estos no solo no se han constituido, sino que, en la visión de varios funcionarios, educadores, investigadores, analistas y expertos en la materia, los sistemas de formación docente, tanto nacional como estatales, se encuentran en una situación caótica; muy lejos de lo que la norma ha establecido desde 1993, en la Ley General de Educación y, en general, en toda la legislación mexicana, desde ese año hasta el momento en que se concluyó la escritura de este trabajo.

Dado lo anterior, es pertinente señalar, para información de aquellos que puedan leer este trabajo, que en este Capítulo 3, se hace una caracterización de la forma en que se constituiría el Sistema Nacional y los Subsistemas Estatales de Formación Docente, y por supuesto, el caso, objeto de esta tesis: El Sistema Estatal de Formación Docente en Durango.

En otras palabras, el hecho de ir haciendo un recorrido por las teorías de sistemas ya referidas y estar discutiendo y viviendo, simultáneamente, la realidad empírica en el país y en el estado de Durango, permitió que en este trabajo se pudiera describir qué aspectos de las diferentes teorías se encuentran reflejadas en el sistema y los subsistemas ya multicitados.

Esta caracterización del sistema y los subsistemas desde las diversas teorías fue un hallazgo importante, obviamente novedoso y

reflexivo que invita a cualquier investigador y/o experto interesado en el tema, a seguir hurgando en la formación docente, para contribuir a encontrar posibles soluciones a tan importante propósito.

No debe olvidarse, en ningún momento, que, la formación de maestros es una de las acciones más importantes en cualquier nación, pues en aquellos descansa la responsabilidad de formar al futuro ciudadano de su país. Nada más, pero nada menos...

En el Capítulo 4, Diseño Metodológico, se asienta lo correspondiente a la parte de la metodología empleada en esta investigación. Recordemos que el trabajo original se titulaba *La Administración Pública en el Estado de Durango y El sistema Estatal de Formación Docente* y a la hora de cambiar al formato de libro, el título se denominó *Las Escuelas Normales en Durango. Una formación autopoiética y autorreferencial*.

Así, el enfoque bajo el cual se realiza este trabajo es de corte cualitativo, utilizándose para ello, el método de Estudio de Casos. Para la recopilación de la información se utilizó la entrevista en profundidad y los grupos de enfoque. En ambos casos, los datos que resultaron importantes fueron las palabras -convertidas en frases, enunciados, párrafos, discursos, etc.- que aportaron los informantes clave.

Para la sistematización de los datos encontrados se auxilió del método de la Teoría Sustentada, en lo relacionado con lo que esta recomienda para ello: a) Codificación abierta; b) Codificación Axial y c) Codificación Central. Las entrevistas en profundidad y los trabajos de los grupos de enfoque fueron grabados hasta que se consideró haber llegado al punto de saturación recomendado por el método de la Teoría Sustentada. Estos datos, posteriormente fueron utilizados para formar categorías y subcategorías, así como las dimensiones correspondientes, encontradas en la mayoría de estas. La confiabilidad y validez se atendieron conforme las recomendaciones de Gundermann (2004). Una vez encontradas las categorías y subcategorías, analizadas a plenitud, lo descrito en ellas fue contrastado con la información empírica que proporcionó la interacción con las escuelas de formación

docente en Durango, así como con los informantes clave, con la finalidad de comprobar si estos percibían reflejadas sus opiniones en la información sistematizada que se les regresó para su análisis.

El Capítulo 5, El Análisis se destinó para ser analizadas las categorías y subcategorías encontradas, así como con sus dimensiones correspondientes -en aquellos casos en los que se encontraron dimensiones-.

En total, resultaron 11 categorías y 34 subcategorías. En un inicio, el trabajo que se realizó al analizar dimensiones con categorías y subcategorías parecía algo sencillo; pero esto fue solo en apariencia, ya que al ir avanzando en dicho análisis e ir relacionando las dimensiones con las subcategorías y categorías correspondientes, se fue percibiendo un “tejido” más complicado, entramado y emocionante. Se hace énfasis en ello dado que, este trabajo da evidencia de cuan riguroso puede ser un análisis cualitativo cuando se hace con cuidado, paciencia e interés. Para cualquier lector que tenga poca credibilidad en este tipo de estudios -cualitativos- no le será ajena la rigurosidad con la cual se hace un análisis elaborado de esta manera; por el contrario, su lectura podrá contribuir a dar mayor crédito a los estudios realizados bajo el enfoque cualitativo.

En el capítulo 6 se registraron los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones. Sobre este capítulo no se abundará en esta parte, ya que, estos, se encuentran de manera sucinta y a la vez, detallados, en la parte final del trabajo. Así, se evita la repetición innecesaria de párrafos en un texto académico considerado de alto nivel, como lo es un trabajo que deriva de una tesis doctoral, cuyo prestigio ha sido descrito al inicio de esta introducción.

ISIDRO BARRAZA SOTO

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En este apartado explico esencialmente cómo fui encontrando mi tema, hasta llegar a la elaboración de mi objeto de estudio.

ANTECEDENTES

Al iniciar mis estudios de doctorado me encontré con el dilema de construir mi objeto de estudio. Como seguramente, la mayoría de los que se enfrascan en esta aventura académica, volteé mi mirada al ámbito en el cual me desenvuelvo: la educación, y más específicamente a la administración de la educación en el área de la formación de los docentes para el nivel de educación básica. Mis reflexiones me condujeron a analizar que este, ha sido un servicio, público o privado, con esencial importancia en la historia de la humanidad, pero que, en las últimas décadas, a raíz del proceso globalizador, prácticamente todas las áreas de la vida de las naciones han sido fuertemente impactadas y transformadas. El caso del ámbito educativo no ha sido la excepción. Así, es común escuchar que, la educación, como formadora del ciudadano, tiene un gran reto, pues debe formar profesionistas más competitivos en el nuevo contexto internacional.

Mis reflexiones me condujeron a recordar las opiniones de algunos estudiosos de la formación docente, quienes otorgan a esta, la prioridad de prioridades en la transformación de los sistemas educativos. Por ejemplo, Zebadúa (2008) afirma que la formación del docente es el eslabón más importante en la cadena de transformación de cualquier sistema educativo. Muchos otros estudiosos de este tema piensan de manera similar; no obstante, sobre ello se abundará en el cuerpo de este trabajo.

Las preocupaciones generadas en torno a la educación son cada día más comunes entre las naciones por la gradual extinción de las fronteras geopolíticas; esto, por el auge de la globalización, misma que ha traído consigo un intercambio inmediato de productos de todo tipo, entre los que el conocimiento ha tomado parte preponderante. Así, la producción de este se ha colocado como uno de los elementos al que se le adjudica en la actualidad un mayor valor.

Inherente a la demanda de una educación de mayor calidad que incida en los niveles de competitividad, se ha desarrollado la preocupación por la formación de los docentes, ya que, en la opinión de los gobiernos y la mayoría de los segmentos de la sociedad, son estos la parte del sistema educativo donde recae fundamentalmente la responsabilidad por la calidad en la formación de los alumnos que están o estarán a su cargo.

Con algunas variantes, tradicionalmente, los profesores han sido formados en las escuelas Normales, con un concepto derivado de la palabra norma. Es decir, la escuela Normal tiene en su origen una profunda relación con la palabra norma (Oria Razo, 2003).

La fundación de las escuelas Normales tiene su origen más remoto en la Francia napoleónica. El propósito de Napoleón era el de crear una institución de corte secular, al margen de las influencias religiosas, para lo cual fundó *l'Ecole Normale Supérieure*. De esta institución egresaban los profesores que iban a enseñar en los *lycées*, en las universidades y en todos los establecimientos de educación superior. Pronto la generalidad de los países europeos empezó a imitar esta estrategia. Se reconoce como fundador de este tipo de instituciones en Francia a Juan Bautista de Lasalle, mientras que casi simultáneamente Hermann Francke crea los "Seminarios de Maestros" en Prusia. Sin embargo, después de la Revolución Francesa, en cuanto a la formación de docentes, es *l'Ecole Normale* el modelo por excelencia del mundo occidental, siendo ésta una institución propia y específica que nada tiene que ver con la universidad (Rodríguez, Sanz y Sotomayor, 1998).

Algo similar a esta experiencia europea sucedió en México. Al respecto, Oria Razo (2003) señala que Justo Sierra, en la época porfiriana, sostenía que sería desastroso sustituir la enseñanza normal por una enseñanza pedagógica universitaria, pues las escuelas normales debían estar siempre vinculadas a la educación básica.

Estados Unidos importa el modelo francés, denominándolo *normal schools*, pero con la idea de preparar a los profesores que impartirían clases en las escuelas primarias estatales. Pronto lo que en un inicio fue una influencia europea, tuvo efectos invertidos: los Estados Unidos fueron paulatinamente trasladando los servicios de formación docente a las universidades y los países europeos (Inglaterra, Francia, Alemania y España, entre otros) terminaron imitando esta medida (García, como se cita en Rodríguez, Sanz y Sotomayor, 1998).

Así, con éstas y con anteriores reflexiones, fui madurando el tema bajo el cual elaboraría y concretaría mi objeto de estudio para el trabajo de investigación que presentaría como requisito para obtener mi grado de Doctor en Administración del programa de Doctorado Interinstitucional en Administración, con sede en la ciudad de San Luis Potosí.

LA GLOBALIZACIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN DOCENTE

La globalización ha generado la constitución de una sociedad más informada y por tanto más crítica, reflexiva y demandante; por esta razón, las respuestas de los gobiernos a las demandas planteadas por sus respectivos gobernados deberán ser también más oportunas, expeditas y de mejor calidad. Este mundo globalizado al que se hace referencia ha sido posible en virtud de una tecnología que hasta hace poco se antojaba ficticia. Sin embargo, esta, cada día se ha ido sofisticando, acelerando los procesos productivos y facilitando la intercomunicación, de tal manera que, la competencia entre las naciones y sus respectivas sociedades se torna cada día más vertiginosa.

Derivado de una exigencia de mejores servicios por parte de la sociedad, a la educación se le concibe como estrategia esencial de progreso y desarrollo de las naciones.

Sobre lo anterior, Savín Castro (2003) afirma que, ante esta visión, el valor de la educación adquiere expresiones como:

[...] 'la educación es la llave del éxito' 'la educación construye un país', 'la educación libera', Etc., y sobre el papel del profesor, discursos como 'construye nuevas generaciones', 'los maestros son forjadores de generaciones', 'unidos nuestros lazos en pro de la niñez'. Discursos todos que sostienen una visión de lo educativo y del papel del maestro, que lo sitúan en dimensiones imposibles de alcanzarse objetivamente.' (p. 8)

Pereyra (1994, como se cita en Álvarez; De los Santos; Trejo; Enríquez y Herrera, 2002) afirma que desde mediados de los noventa se dejó sentir en varios sistemas educativos del mundo la necesidad de fomentar programas interdisciplinarios e interinstitucionales vinculados con el trabajo de los profesores en los centros de educación básica y con el desarrollo profesional permanente del profesorado.

Lo anterior genera que las realidades del momento se tornen más cambiantes y que los modelos educativos vayan quedando desfasados, por lo que las reformas a los sistemas educativos se convierten en imperativos insoslayables, en los que la formación de docentes adquiere una relevancia importante. Savín Castro (2003) también señala que:

si uno observa el sistema educativo de cualquier país, se encuentra panoramas poco favorables de las instituciones que forman maestros; esta constante obedece a muchos factores, pero principalmente al hecho de que las instituciones sociales no evolucionan a la velocidad que lo hacen los problemas y las expectativas de esta época posmoderna, lo que las encadena a una constante búsqueda de futuros. (pp. 7- 8)

Oria Razo (2003) afirma que es necesario revisar los sistemas de formación, actualización y superación magisterial, con una nueva visión de la educación Normal. Álvarez et al. (2002) señalan que, en

México, la necesidad de establecer sistemas estatales de formación y actualización docente aparece íntimamente relacionada con el cambio de paradigmas de los sistemas educativos en el mundo, en el sistema político mexicano y en el propio sistema educativo nacional, y que todo esto surge dentro de un contexto de cambios estructurales y cualitativos complicados con las demandas sociales de calidad y competitividad, la ausencia de liderazgos ejecutivos y académicos y la crisis de financiamiento de la educación superior.

De lo señalado por los anteriores autores, se concluye que, la globalización ha generado la necesidad de formar un ciudadano más competitivo. Aquí es donde se encuentra el punto de relación entre la reforma a los sistemas educativos en lo general y dentro de estos, a los sistemas de formación docente.

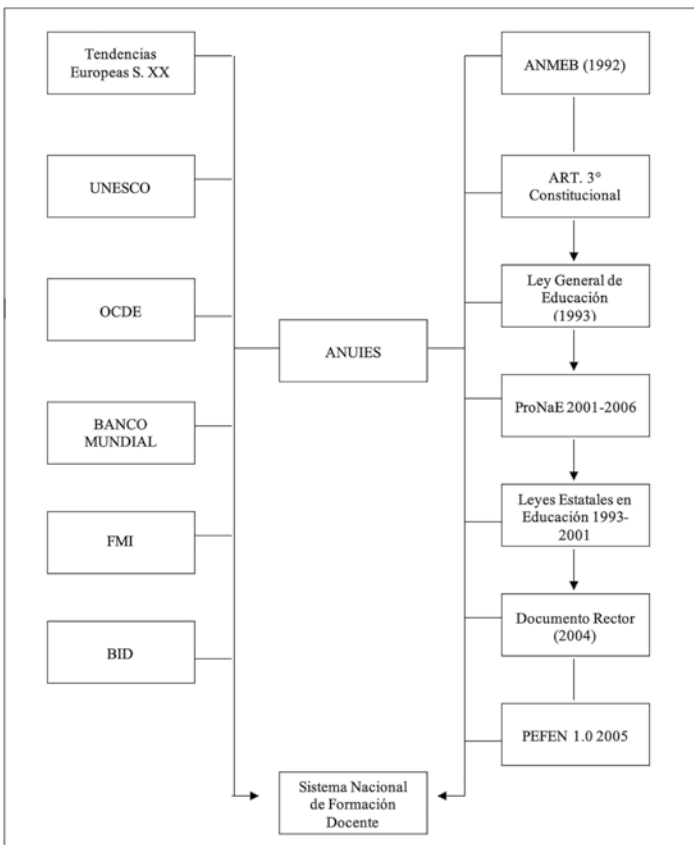
Para el caso de México, la reforma o transformación de los servicios de formación docente se interpretan como la integración o constitución de El Sistema de Formación Docente, por lo que a lo largo de este trabajo, reforma, integración o constitución del Sistema se tomarán como sinónimos. También se interpretará como integración del Sistema a la frase *política nacional para la formación y desarrollo profesional de los docentes*. Esto último se explicará nuevamente más adelante.

Durante las últimas décadas, en México se han hecho intentos por constituir un sistema nacional de formación docente. En ello se perciben dos líneas tendientes a lograr este objetivo: una de carácter internacional, auspiciada por las tendencias europeas y avaladas por la UNESCO y otros organismos financieros internacionales. Otra, acordada por organizaciones directamente involucradas al Sistema Educativo Mexicano, como son la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (ver figura 1).

En ambas tendencias se advierten divergencias, que sin ser profundas en lo académico y lo pedagógico, sí lo son en las dimensiones administrativas, políticas, normativas y estructurales, como podrá

analizarse a través del desarrollo de este trabajo. La Política Integral para la Formación y Desarrollo de Maestros de Educación Básica, Documento Rector (2004) señala que nuestro país coincide con el convencimiento que existe a nivel internacional, en el sentido de que el maestro es un factor clave en la formación de las nuevas generaciones y componente insustituible en la reforma de los sistemas educativos nacionales.

Figura 1 Integración del Sistema Nacional de Formación Docente: Dos Tendencias



Fuente: Elaboración propia

PROBLEMATIZACIÓN

En el año 2003, fui designado por el secretario de Educación del Estado de Durango como titular de la Coordinación de Formación y Superación Profesional -área que atiende a las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes-. Al inicio de esta responsabilidad, fui convocado junto con representantes de otras entidades a conformar un equipo nacional que trabajaría en la revisión del estado que guardaba la educación Normal en nuestro país. Esta encomienda se debió a una reunión del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) celebrada en la ciudad de Monterrey, N. L., convocada por el entonces titular de la SEP, Reyes Tamez Guerra, en enero de 2003.

En las reuniones realizadas a nivel nacional convocadas por la entonces Dirección General de Normatividad (DGN), hoy Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DGESUM) se generaban discusiones en torno al Sistema Nacional de Formación Docente, las que generalmente, oscilaban entre la inexistencia de este, y la existencia del mismo, aunque se reconocían ciertas deficiencias en su funcionamiento. En ocasiones emergía una posición intermedia; es decir, había quienes afirmaban que, si bien no existía un sistema de formación docente, tampoco se estaba en un nivel cero, ya que existía una normatividad nacional, planes y programas de estudio, instituciones formadoras y actualizadoras de docentes y sobre todo, profesores dedicados a esta función y estudiantes que recibían la oferta educativa de este tipo de instituciones.

En dichas reuniones, las discusiones nos remontaban al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) pactado en 1992 y a la Ley General de Educación (1993), documentos que facultaban y obligaban a las entidades y a la federación a constituir El Sistema Nacional de Formación Docente.

Conforme se sucedían las reuniones nacionales, se insistía en que era necesario transformar el servicio que prestaba este nivel. Así se había acordado en la reunión nacional de autoridades educativas en Monterrey y en ello coincidía plenamente el denominado Equipo Coordinador Nacional. Se pensó entonces en elaborar un proyecto que debería culminar con una propuesta al Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) para constituir el sistema nacional y los 32 subsistemas estatales de formación docente.

Este sistema debería partir en dos direcciones: de las entidades hacia la federación, constituyendo sus respectivos sistemas estatales y de la federación a las entidades, apoyándose en las facultades que la ley le otorga a la federación en materia educativa; es decir, considerando siempre que la SEP es la que tiene la facultad para diseñar y aprobar los planes y programas de estudio para las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes.

En el Equipo Coordinador Nacional se generaban discusiones esencialmente teóricas, aunque se explicitaban las experiencias de algunas entidades. Por mi parte, paralela y simultáneamente a estas actividades, mi responsabilidad como funcionario encargado de coordinar las actividades de las instituciones formadoras de docentes en Durango, me generaba elementos empíricos con mayor realismo para participar en los análisis de la problemática que se vivía en las entidades federativas y se discutían en las reuniones nacionales.

Yo observaba que, a pesar de que la Ley de Educación del Estado de Durango, promulgada en junio de 1995, determinaba la constitución del Sistema Estatal de Formación Docente, en congruencia con lo estipulado en la Ley General de Educación de 1993, las instituciones formadoras de docentes en Durango, poco o nada se apegaban a lo estipulado en dicha norma. Se llegó al caso de que, cuando algunas de estas instituciones se encontraban en conflicto y yo, como titular del área intervenía para resolverlos, los docentes normalistas, incluso, los directivos, expresaban que ellos no sabían que su institución tuviera relación alguna con mi función.

Otras escuelas Normales se acercaban poco a mi oficina, aduciendo que ellas tenían su propio decreto o ley de creación. En concreto, las líneas de autoridad sobre las instituciones formadoras de docentes en Durango se percibían difusas y laxas.

En Durango, en estos años existían 11 Instituciones Formadoras y Actualizadoras de Docentes (IFAD), 6 de carácter público y cinco de sostenimiento privado. Al momento en que recibí la responsabilidad de coordinarlas me encontré con que algunas de ellas, sobre todo las públicas, acudían a otras unidades orgánicas de la Secretaría de Educación local para resolver sus problemas; es decir, mi oficina se encargaba sólo de algunas de sus funciones; otra parte de ellas eran atendidas en otras instancias de la Secretaría de Educación del Estado Durango o incluso, fuera de esta. Sobre este tema se abundará más adelante.

Pronto advertí que las IFAD de Durango se encontraban desvinculadas entre sí y también del resto del Sistema Educativo Estatal. Detecté que competían entre ellas, ya fuera por la matrícula o bien por sentir la aceptación de las autoridades gubernamentales y educativas de la entidad. También pude percibir que cada una de ellas tenía su propia cultura, que funcionaban con acuerdo a sus propios reglamentos o a sus costumbres y tradiciones. En concreto, lo más claro que se advertía era que estas instituciones no reconocían a la Coordinación de Formación y Superación Profesional como su instancia inmediata superior o que no les satisfacía reconocerla y que para sus directivos era fácil obtener acuerdos con las autoridades educativas superiores y aún con el mismo titular del Poder Ejecutivo local, al margen de mis funciones, facultades y obligaciones.

Otra de las cuestiones que pude advertir era que, estas instituciones tenían diversas formas de negociar sus problemas de infraestructura, laborales, profesionales y otras de diversa índole. Unas de ellas lo hacían mediante movimientos huelguísticos, otras a través de los alumnos. También detecté instituciones que negociaban sus problemas a través de la representación sindical y otras que lo hacían

a través de la representación oficial. Los niveles de exigencia variaban entre una y otra institución.

Respecto de la normatividad, encontré que algunas instituciones dependían directamente de la Secretaría de Educación del Estado de Durango, mientras que otras tenían carácter de descentralizadas o desconcentradas; incluso, existe una, cuya Ley Orgánica no define exactamente su estatus, pero su administración se ejerce de manera autónoma o en el mejor de los casos, directamente con el gobierno del estado, específicamente, con el titular del Poder Ejecutivo.

Mientras yo dirigía a las instituciones formadoras de docentes en Durango, seguía asistiendo a las reuniones nacionales, cuyo propósito central era claro: arribar a la integración del Sistema Nacional de Formación Docente (en algunas ocasiones se hablaba de reformarlo, otras de constituirlo y en algunas de articularlo, por lo que se considera que uno y otros términos, para el propósito de este trabajo se consideran como sinónimos).

Esta articulación del Sistema propuesto en las reuniones nacionales tenía como argumento principal lo estipulado en la Ley General de Educación de 1993 y en las respectivas leyes educativas locales -entre los años 1993 y el 2001, se reformaron 29 leyes educativas estatales para hacerlas congruentes con la Ley General de Educación en lo que respecta a la constitución de los sistemas nacional y estatales de formación docente (ver tabla 1)-. También se argumentaba la necesidad de su integración como una vía para mejorar la calidad en la formación de los futuros docentes y de poder vincular al nivel de educación Normal con el resto del sistema educativo nacional.

Sin embargo, yo percibía que la norma no era suficiente para concretar la integración del sistema nacional ni de los subsistemas estatales. Mi argumento era muy sencillo: si desde 1993, fecha en que se promulgó la Ley General de Educación y algunas de las leyes estatales, se facultaba y obligaba a las entidades a constituir dichos sistemas, 10 años después, la federación estaba convocando a la misma tarea. No me convencía el hecho de que la ley fuera desconocida, pues la

integración de estos sistemas se consigna también en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (AN-MEB) y este era un Acuerdo que estaba presente entre los diferentes órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) cotidianamente, pues la mayor parte de las políticas asentadas en este pacto eran materia de acuerdos adicionales continuos y conforme lo asentado en él se avanza constantemente. Es decir, el Acuerdo Nacional estaba presente en el discurso educativo desde lo más bajo de la pirámide educativa hasta las más altas estructuras de la misma.

Las reflexiones que yo me hacía también me llevaban hacia el interior de las IFAD. Era notorio en estas la existencia de diferentes grupos con tendencias divergentes: mientras unos pugnaban por la transformación de las escuelas formadoras de docentes en la búsqueda de cambiar las prácticas educativas, otros se negaban a ello, advirtiendo que el normalismo mexicano tenía su propia tradición y así debía continuar. Otros grupos se interesaban solo por las cuestiones de carácter promocional; es decir, les interesaba avanzar en aspectos laborales y económicos y ponían poco interés en los aspectos académicos.

Desde el ámbito de mi función percibía cómo las autoridades educativas y gubernamentales -incluyendo el titular del Poder Ejecutivo- otorgaban tratamiento diferente a las IFAD, pues mientras a unas las visitaban con asiduidad a otras se les visitaba poco o nada. En este extremo se encontraban las escuelas normales particulares, a las que muy escasa atención se les prestaba. También pude conocer que los presupuestos de las instituciones formadoras de docentes eran muy variados. Algunas ejercían presupuestos mayores y lo hacían con autonomía, en virtud de su estatus de descentralizadas o desconcentradas, mientras que otras tenían un presupuesto raquíutico y estaban sujetos a la aprobación de las oficinas centrales para ejercerlo. Algunas de ellas tenían además ingresos propios, lo que les permitía una mayor holgura con respecto a otras (ver tabla 9).

En concreto, en el desempeño de mi función yo apreciaba que por parte de las instituciones formadoras de docentes había poca disposición a integrarse. Se manifestaban resistencias de sus directivos; se percibía una especie de competencia entre ellas, ya fuera por la matrícula, o bien por el establecimiento de nuevas licenciaturas o programas de posgrado; también se podía notar que las escuelas eran valoradas de diferente forma por las autoridades educativas; es decir, se notaba desvinculación; líneas de autoridad diversas y difusas, escasa comunicación entre las normales, diferentes intereses y formas de plantear la problemática.

Deseo recapitular que mi experiencia sobre la integración del Sistema de Formación Docente la estaba viviendo en dos órdenes de gobierno simultáneamente: el de mi entidad federativa -Durango- y el nacional, a partir de los análisis, debates y discusiones al interior del ya referido Equipo Coordinador nacional.

Esta experiencia duró aproximadamente dos años. Ello me permitió detectar que existe una enorme diferencia en las estructuras estatales que atienden a las instituciones formadoras de docentes. En algunas entidades, las escuelas Normales adquieren nivel de subsecretaría; en otras de dirección y en otras de jefaturas de departamento. También se dan casos en que en una sola entidad existen varios departamentos para atender a estas instituciones: departamento de normales estatales, departamento de normales federalizadas y departamento de escuelas particulares.

Esta experiencia me permitió saber que cuando el Equipo Coordinador Nacional tuvo elaborada una propuesta de integración del sistema nacional y de los sistemas estatales, esta fue presentada a los equipos técnicos estatales¹ para su aprobación y/o modificación, en un documento que se denominó

1 Los equipos técnicos estatales estuvieron integrados por directores de educación básica en los estados, subsecretarios de educación, directores de escuelas normales y de las unidades de la UPN y por los responsables de la educación normal en las entidades.

“Política nacional para la formación y desarrollo profesional de los docentes de educación básica”, Documento Rector (2004). Después de esto, se vivió una especie de pausa. En enero de 2005 se reestructuró la Secretaría de Educación Pública, el área encargada de impulsar la reforma a las normales también fue reestructurada y el titular de ella fue despedido. Las autoridades federales que llegaron a coordinar a las escuelas Normales no volvieron a abordar la propuesta asentada en el Documento Rector². Así, la integración o constitución del sistema nacional y los subsistemas estatales quedó inconclusa.

Lo anterior me hizo intuir que en la SEP existen también, grupos de poder que influyen en la deficiente integración del Sistema. Esto me hizo reflexionar que quizá, en mi entidad sucediera lo mismo y me propuse indagar al respecto. Encontré que el sistema estatal se constituyó en el ciclo escolar 1995-1996, mediante la creación de la Coordinación de Formación y Superación Profesional, unidad orgánica con nivel de dirección.

Durante el siguiente sexenio federal (2006-2012) hubo cambio de secretario de Educación y de los funcionarios que atendían a las escuelas Normales en todo el país, pero ya no se desarrollaron acciones concretas tendientes a fortalecer este sistema.

Después de describir la problemática que enfrentan las instituciones formadoras de docentes, se puede inferir que el Sistema Nacional de Formación Docente en México no ha podido integrarse. Integrarlo tiene más implicaciones que la simple normatividad, entre las que destacan, además de esta, algunas otras que pueden ser de carácter: a) político; b) cultural; c) económico; político y d) administrativo.

2 Se le denominó Documento Rector a la propuesta elaborada por el equipo coordinador nacional después de una serie de foros de consultas estatales y regionales a las cuales acudieron más de cinco mil maestros y se presentaron alrededor de 20,000 ponencias sobre el tema de la formación de docentes para el sistema educativo nacional. Este informe fue presentado a los equipos técnicos estatales a mediados del 2004.

Si yo había percibido este tipo de problemas en la estructuración del Sistema Nacional, me pareció lógico que también los hubiera en mi entidad federativa. Así, este trabajo estuvo encaminado a comprobar si son estas algunas de las implicaciones relacionadas con la integración del Sistema Estatal de Formación Docente en Durango, específicamente.

Abordar todos los aspectos que están presentes en el tema de la integración del sistema de formación docente resulta demasiado ambicioso y complejo, por lo que es preciso señalar algunas pautas que servirán como ejes rectores y articuladores de la investigación. Para ello se elaboraron algunas preguntas de investigación que coadyuvarían a comprender la problemática planteada.

LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La pregunta de esta investigación se centró en comprender: *¿Qué implicaciones tiene para la Administración Pública del Estado de Durango la integración del sistema estatal de formación docente?*

En torno a este planteamiento central surgieron preguntas complementarias de investigación, cuyas respuestas ayudarían a clarificar el proceso de integración del sistema de formación docente. Estas preguntas fueron:

- a) ¿Qué implicaciones normativas, políticas, económicas, culturales y administrativas tiene la integración de un sistema estatal de formación docente en Durango?
- b) ¿Cómo contribuye u obstaculiza la normatividad estatal, la federal y de las instituciones a la integración de un sistema estatal de formación docente en Durango?
- c) ¿Qué papel juegan las condiciones estructurales en que operan actualmente las instituciones formadoras y actualizadoras de formación docente en la integración del sistema estatal de formación docente?

- d) ¿Cómo han participado los grupos de poder en la integración del sistema estatal de formación docente?

Las implicaciones en la integración del Sistema Estatal de Formación Docente en Durango, emerge como el objeto de estudio para esta investigación. En la integración de este sistema se advierte la presencia de diversos grupos de interés y la influencia del contexto político, social, cultural y económico local, nacional e internacional.

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo general de esta investigación fue: “*Comprender las implicaciones que tiene para la Administración Pública del estado de Durango la integración del Sistema Estatal de Formación Docente*”. Este objetivo general se desagrega en los siguientes objetivos específicos:

- a) Comprender las implicaciones normativas, políticas, económicas, culturales y administrativas que tiene la integración de un sistema estatal de formación docente en Durango. Esto con el propósito de que las autoridades educativas correspondientes puedan conocer los factores necesarios para cumplir con el mandato de la Ley General de Educación en lo referente a la constitución del Sistema Estatal de Formación Docente.
- b) Analizar los obstáculos y las facilidades que la normatividad federal, estatal y de las instituciones aportan a la integración de un sistema estatal de formación docente.
- c) Analizar las condiciones estructurales en que opera actualmente el sistema estatal de formación docente en Durango y su influencia en la integración del sistema estatal de formación docente.
- d) Describir la participación de los grupos de poder en la integración del sistema estatal de formación docente.

JUSTIFICACIÓN

Otra razón que me llevó a realizar este trabajo de investigación fue el hecho de que cuando se desarrollaban las sesiones de trabajo en el Equipo Coordinador Nacional acerca de la necesidad de transformar las escuelas Normales y de integrar el Sistema Nacional y los Subsistemas Estatales de Formación Docente, se generaban discusiones en su mayoría, centradas en torno a la necesidad de mejorar el rendimiento académico de estas instituciones. Se hablaba del Sistema, ya sea para negar su existencia o bien para afirmar que este existía, aunque requería de una transformación, de su articulación, o consolidación, pero jamás se generaron discusiones conceptuales acerca de lo que es un sistema y menos de cómo es su funcionamiento.

Al notar la ausencia de estas discusiones conceptuales acerca del Sistema, me propuse investigar en torno a él: sus componentes, elementos y sus formas de funcionamiento. Para ello fue preciso estudiar los autores que habían abordado las diversas teorías de sistemas. Así pude percibir que las autoridades intentaban, desde 1992, mediante el Acuerdo Nacional (ANMEB) y la Ley General de Educación de 1993, constituir un sistema de formación docente, pero sin profundizar en las implicaciones que ello tenía. Para hacerlo, se basaban exclusivamente en la norma; es decir, en lo asentado en la ley.

Una razón más que me indujo a realizar esta investigación fue el hecho de que a 11 años de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) y 10 de la creación de la Ley General de Educación y la subsecuente reforma de la mayoría de las leyes estatales para constituir, tanto el sistema nacional, como los subsistemas estatales, las autoridades federales (SEP) seguían convocando a las entidades a revisar la situación que prevalecía en dichos sistemas. Como las discusiones hacían énfasis en que dichos sistemas no existían o donde existían funcionaban deficientemente, esto me hizo pensar que en realidad los referidos sistemas no existían, y si no existían era porque la normatividad no era un factor suficiente para la constitución de ellos.

Esto me llevó a reflexionar en que, constituir un sistema de formación docente tenía otras implicaciones no asentadas en la ley y me propuse descubrirlas y analizarlas. Podría pensarse que la variable tiempo ha sido una limitante en la consecución de esta política asentada en la legislación educativa mexicana, pero también debe señalarse que en este período habían transcurrido ya tres administraciones federales (las de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox) e iniciado una más, lo que implica que además del ejecutivo federal, ya se habían renovado en varias ocasiones la totalidad de los poderes federales, de las entidades federativas y de los ayuntamientos del país. Esto me llevó a reflexionar en que las transiciones gubernamentales tienen ciertas influencias en la integración del referido sistema, y estas podrían ser negativas o positivas.

Otra razón que me alentó a realizar esta investigación fue el hecho de que en Durango se advertían avances en torno a la integración de un sistema; es decir, existían algunos elementos que hacían pensar en la existencia del Sistema Estatal de Formación Docente, pero al mismo tiempo se notaba su disfuncionalidad. Una parte de la norma ayudaba, mientras que otra obstaculizaba su integración. Adicional a esto, se percibían otros factores que tenían influencia en esto, tales como la cultura de las instituciones formadoras de docentes, los grupos de poder fuera y dentro de las normales, la estructura con que contaban internamente y de la que dependían, así como la disparidad en los planes y programas de trabajo y en los presupuestos que estas ejercían. También se advertía la duplicidad de funciones dentro de la estructura de la Secretaría de Educación en el Estado respecto de la atención a las instituciones formadoras de docentes.

Me propuse investigar si había algunas experiencias sobre la integración de los sistemas de formación docente en otros países. Encontré una revisión del estado del conocimiento sobre este tema que hizo Messina (1999). Este estudio comprende la década de los noventa y la autora concluye que no aparece ninguna experiencia relacionada con este tema en este tiempo en América Latina. Esto me hizo pensar

en lo interesante que podría ser abordar las implicaciones en la integración del Sistema Estatal de Formación Docente, desde la visión de las Teorías de Sistemas y con el aporte que ofrece la Teoría de las Organizaciones. Los resultados de esta investigación podrían presentar una propuesta novedosa: sus implicaciones, sus obstáculos y las visiones multidisciplinarias (sociológicas, jurídicas, organizacionales, psicológicas, psico-sociológicas, etc.) requeridas para conseguir dicho propósito.

La revisión de las implicaciones que conlleva la integración del Sistema Estatal de Formación Docente en los momentos actuales se torna en un gran imperativo debido a que se requiere un reordenamiento que le permita a la formación docente en el estado tener un funcionamiento adecuado, lo que se logrará haciendo una detección de aquellos aspectos que la están limitando o favoreciendo.

Los resultados de esta investigación pueden contribuir a que se tomen decisiones oportunas y pertinentes en torno a su integración y las implicaciones que ello tiene para el estado de Durango: los procesos de planeación, contratación, rotación y capacitación del personal, así como la elaboración de estrategias de evaluación que permitan reencauzar las políticas educativas en este sector para que contribuyan a elevar la calidad en todo el Sistema Educativo Estatal, pues en estas instituciones se imparten las diferentes licenciaturas de formación inicial para los maestros que más tarde ingresan a la Secretaría de Educación a trabajar en los diferentes niveles (preescolar, primaria y secundaria).

Con este trabajo se espera proporcionar información para que los altos directivos de la educación en esta entidad contribuyan a integrar el Sistema Estatal de Formación Docente, conforme a la normatividad establecida. También lleva la intención de que la comunidad normalista (directivos, docentes, alumnado y padres de familia) conozca la problemática existente y participe en su solución.

Un tercer sector al que este trabajo de investigación va dirigido, es a los actores del nivel de educación básica, que son los directivos y

docentes de preescolar, primaria y secundaria, padres de familia, ya que son quienes se pueden ver fuertemente impactadas por lo que en materia de reforma educativa en docencia se haga o se deje de hacer.

DELIMITACIONES DEL OBJETO DE ESTUDIO

El estudio se llevó a cabo en el estado de Durango y abarcó un periodo de tiempo que fue desde 1992 hasta el año 2008. Se buscó información en todas las instituciones formadoras de docentes, públicas y privadas. Los informantes no se escogieron mediante un muestreo estadístico aleatorio, sino utilizando un muestreo teórico; es decir, se escogieron de manera predeterminada aquellas personas que se consideraron que tenían más información sobre el tema a investigar. Entre estos informantes se encuentran; a) directores de las escuelas Normales; b) jefas de departamento del área que atienden a las escuelas Normales públicas y privadas en el estado de Durango; c) funcionarios de la ya entonces Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), hoy DGESUM de la SEP; d) secretarios y subsecretarios de Educación de las entidades federativas; e) titulares de las áreas de educación Normal y responsables de algunos programas de esta, en las entidades, tales como el Programa de Mejoramiento Institucional (PROMIN), el Programa de Transformación y Fortalecimiento Académico de la Educación Normal (PTFAEN) y los planes estatales de fortalecimiento de la educación Normal (PEFEN), (ver tabla 7). También se entrevistó a los ex titulares de la Coordinación de Formación y Superación Profesional (CFYSP) en el estado de Durango.

Para la parte del marco teórico, además de la bibliografía encontrada, se utilizó la opinión de expertos nacionales e internacionales en la formación docente a los cuales se tuvo acceso mediante videoconferencias y cuadernillos de discusión. Adicional a esto, se aprovechó la información generada en foros de carácter estatal y regional

organizados coordinadamente por la SEP y el estado de Durango. Se revisó la literatura producida por escritores e investigadores locales, nacionales e internacionales que han explorado el tema en mención. Dicha revisión incluye la conveniencia de integrar a las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes en un sistema estatal, con la finalidad de brindar un servicio educativo con comunidad de propósitos, objetivos y metas. Dentro de estas instituciones destacan:

- a) La Escuela Normal Rural “J. Guadalupe Aguilera”.
- b) La Escuela Normal Urbana, “Carlos A. Carrillo” ubicada en el municipio de El Oro
- c) La Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango (BYCENED).
- d) El Centro de Actualización del Magisterio (CAM).
- e) La Universidad Pedagógica de Durango (UPD).
- f) Las escuelas formadoras de docentes de carácter privado ubicadas en los municipios de Lerdo, Gómez Palacio y Durango.
- g) Los programas de actualización y capacitación para el magisterio, tales como el Programa Nacional de Actualización Permanente (PRONAP).

LIMITACIONES

La realización de este estudio presenta ventajas y desventajas. Desde la posición en que me encontré como funcionario de la Secretaría de Educación, al frente de las escuelas Normales de Durango, conté con facilidades para acceder a la información, pues mantuve una constante comunicación con estas instituciones y su personal directivo y docente. También tuve acceso a la comunicación e información con autoridades superiores, tanto del ámbito estatal como federal.

Una de las limitantes de mayor peso que encontré fue el factor tiempo que requerí para el desarrollo de este trabajo de investigación bajo un enfoque metodológico de corte cualitativo. Otra de las limitantes consistió en la localización de informantes clave que ya no laboraban en este nivel educativo. La tercera limitante consistió en que al revisar el estado del conocimiento la información es escasa. El estado del arte fue insuficiente para aportar elementos que fortalecieran mi investigación.

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

Reformar la formación docente parece ser una preocupación de la mayor parte de los países. En esa virtud, varios organismos se han preocupado por recomendarle a los gobiernos las estrategias de reforma desde una visión global, tal es el caso de la UNESCO y la ANUIES. Otras organizaciones educativas y gremiales, en México, como la SEP y el SNTE también muestran interés al respecto, pero en el caso de estas últimas, sus propuestas son planteadas bajo una óptica nacional. Las recomendaciones de unas y otras organizaciones, tienen implicaciones de diverso tipo que influyen en la integración del sistema de formación docente.

LA PROPUESTA DE LA UNESCO EN FORMACIÓN DOCENTE. SUS IMPLICACIONES EN EL SISTEMA

En la propuesta de la UNESCO (1998) se advierte la tendencia para que todas las instituciones de educación superior (universidades, politécnicos y cualquier otra modalidad) públicas y privadas puedan ofertar los servicios de formación de docentes, quienes a su vez prestarán los servicios en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Esta propuesta es divergente respecto de la visión de los fundadores de las primeras escuelas Normales en el mundo, quienes defendían la idea de que la formación de maestros debía realizarse en instituciones que nada tuvieran que ver con las universidades (García, como se cita en Rodríguez, Sanz y Sotomayor, 1998). También se contrapone con el planteamiento de los promotores del

normalismo en México: Ignacio Manuel Altamirano y Miguel F. Martínez, quienes se propusieron “lograr que la dirección técnica de la instrucción primaria estuviera en manos de pedagogos o normalistas y no en la de profesionistas sin conocimientos especializados sobre educación y enseñanza” (Álvarez, et al. 2002, p. 31).

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

Sobre el estado de los casos de los países donde el servicio de las escuelas Normales ha sido transferido a otras instituciones de educación superior, se describe en forma somera en el siguiente apartado.

LA UNESCO EN LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN DOCENTE EN EUROPA, ASIA Y LOS ESTADOS UNIDOS

La propuesta de la UNESCO parece tener relación en los sistemas de formación docente de otras latitudes, tales como Europa, Asia y en los Estados Unidos. A continuación, se da cuenta de algunas experiencias al respecto.

La Formación Docente en Francia

Después de más de dos siglos de que los maestros eran formados en las escuelas Normales, en Francia (cuna del normalismo), en 1989 fueron creados los Institutos Universitarios de Formación de Maestros (IUFM), los cuales se vincularon a las universidades

mediante convenios. El propósito a seguir fue mejorar la calidad de la formación docente; sin embargo, una evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación Francés arroja que los referidos convenios entre universidades y los IUFM han sido meramente de formalidad y que “sólo una auténtica política de colaboración entre los IUFM y las universidades evitará la tendencia de los IUFM a la autarquía” (Álvarez, et al. 2002, pp. 54-55).

El Sistema de Formación Docente en Alemania

Alemania, a diferencia de Francia, tiene un sistema político federal, por lo cual el sistema educativo y por consecuencia el sistema de formación docente mantiene mayores complejidades. Cada *Länder* (estado) mantiene cierta autonomía, aunque también existen políticas nacionales a las cuales los estados miembros se adhieren. Según la extensión territorial de cada *Länder*, la administración de los servicios educativos puede estar centralizada al interior o puede adoptar una estructura regional. Los cambios sufridos en el sistema de formación docente alemán han sido producto de una respuesta ante las presiones del progreso científico y de los medios de comunicación. Las estrategias de cambio han sido planteadas y asumidas en dos direcciones: desde lo alto de la estructura del sistema educativo hacia abajo y de abajo hacia arriba; es decir, han sido promovidas de manera coordinada por los *Länder* y por los propios maestros (Álvarez et al. 2002).

En el modelo de formación docente alemán pueden percibirse rasgos similares con la propuesta de la política educativa mexicana planteada en el Documento Rector 2004, donde se propone la construcción de un sistema nacional con líneas de avance simultáneas tanto de la autoridad central hacia las entidades como de estas hacia la federación y conducido por las autoridades centrales. Quizá el parecido entre este modelo alemán y el mexicano en formación docente pueda derivar de la semejanza en el sistema político de ambos países.

El Sistema de Formación Docente en Inglaterra y Gales

En el Reino Unido los servicios de formación de maestros se realizan en las instituciones de educación superior (politécnicos y universidades) y según Álvarez (et al., 2002), la calidad de los servicios ha sido muy cuestionada por dos razones: porque carece de una vinculación directa entre las escuelas y los centros de formación y porque los perfiles y competencias de los maestros muestran niveles bajos, lo que genera un clima educativo inadecuado.

El Sistema de Formación Docente en España

Álvarez, García, I; De los Santos Quintanilla A. R.; Trejo, Cázares; Enríquez, Vázquez, J. C.; y Herrera, Alcázar, C. (2002) señalan que desde 1800 la evolución del sistema de formación docente en España se ha visto influenciado más por cuestiones ideológicas, de política educativa general o de recortes presupuestarios que, por la cantidad y especialidad de materias, y que en 1990³, los estudios de formación docente fueron también absorbidos por las universidades. El proceso de selección de los alumnos que ingresan al sistema se da en función del número de plazas vacantes y del promedio obtenido en los exámenes de selección. El mismo criterio se adopta para el otorgamiento de las plazas a los maestros que egresan de las universidades. La formación docente en España tiene un fuerte componente de formación práctica denominada “*practicum*”. El 25 de mayo de 1972, mediante decreto, las normales son transferidas a las universidades.

3 12 En realidad las Normales españolas fueron transferidas a las universidades mediante Decreto del 25 de mayo de 1972. Con motivo del 25 aniversario de esta transferencia, en 1997, la Universidad Autónoma de Madrid organizó un congreso internacional denominado “La Formación Docente en los Países de la Unión Europea”; a la fecha, esta transferencia de las normales a la universidad cumplía para el momento de esta investigación, 34 años (Rodríguez, en Rodríguez, Sanz y Sotomayor, 1998).

El Sistema de Formación Docente en Japón

En este país, posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, las escuelas normales se rediseñaron en licenciaturas y en la actualidad coexisten los Junior Colleges, las universidades y los tecnológicos impartiendo la formación docente. No obstante, el reconocimiento del cual es sujeto el docente japonés, se observan en él, deficiencias en la formación pedagógica, psicológica y en metodología de la enseñanza. Para mejorar el sistema de formación docente en el siglo XXI, el gobierno japonés ha diseñado un plan que: a) incluye la actualización sistemática a largo plazo; b) cursos de fortalecimiento en habilidades de orientación vocacional; c) actualización durante toda la vida del docente; y d) una coordinación entre el total de las instancias de capacitación y actualización. Las estrategias de transformación en la formación docente japonesa han generado el que para 1998, el 56.7% de los maestros sean egresados de las universidades; el 14% de los Junior Colleges y un 5.3% con grado de maestría o doctorado (Álvarez et. al., 2002).

El Sistema de Formación Docente en Estados Unidos

Para Álvarez et al. (2002) las reformas más significativas en el sistema de formación docente en Estados Unidos consisten en haber desarrollado escuelas profesionales de enseñanza a través del trabajo colaborativo entre universidades y las escuelas denominadas “clinical schools”, “professional practice schools”, “partnership schools”, “professional development schools”, etc.

En este breve recorrido por varios países pueden percibirse que las propuestas de la UNESCO en el sentido de abrir la formación docente a la generalidad de las instituciones de educación superior, ha generado similares resultados: a) la formación docente fue elevada a nivel universitario; b) los procesos de formación inicial, formación en servicio, actualización y mejoramiento profesional del docente

han tendido a integrarse como un todo continuo; y c) el uso extensivo de nuevos modelos educativos tiende al desarrollo de los sistemas abiertos y a distancia y a los sistemas virtuales. (Álvarez et al. 2002).

La relación entre la aplicación de estas medidas y la prosperidad económica de las respectivas naciones debe tomarse con cautela, pues las evaluaciones realizadas desde fuera y dentro de estos países no siempre avalan el éxito de las políticas educativas. Por ejemplo, Álvarez et al. (2002) opinan que las reformas en Estados Unidos no han tenido el impacto deseado. Calderhead (como se cita en Rodríguez, Sanz y Sotomayor, 1998) señala que en Inglaterra los servicios educativos fueron privatizados procurando una mejor relación precio-calidad; sin embargo, asevera que muchos analistas han expresado su insatisfacción por la calidad de esta formación.

Como se advierte, la estrategia ha contribuido en algunos casos a la desaparición de los sistemas de formación docente y en otros, al debilitamiento y desarticulación de ellos. Lo primero se advierte en los países euroasiáticos y en los Estados Unidos; lo segundo en México, específicamente en el estado de Durango (ver tabla 5), donde, si se ha dificultado la integración de las 11 instituciones formadoras y actualizadoras de docentes, más difícil resulta articular a las universidades públicas y particulares que, al igual que las escuelas Normales, han estado ofertando los servicios de formación de docentes. En esta propuesta puede percibirse además el alejamiento del Estado en lo que a formación docente se refiere, fomentando el acceso de los particulares al ofrecimiento de este servicio, que si bien, ya se había permitido la participación de estos en la formación docente, generalmente habían sido también escuelas normales, más no universidades ni tecnológicos.

LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO. SU RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA

De 16 años a la fecha (2008), existe en México una variedad de normas que facultan e intentan generar las condiciones para la integración de un sistema nacional de formación docente y los

correspondientes subsistemas estatales. Las normas van desde fundamentos jurídico-constitucionales, Acuerdos y programas nacionales, hasta leyes estatales y reglamentos interiores, tanto de carácter federal como estatales. A continuación, se hace una reseña de lo encontrado en relación con esta materia.

El Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), Primer Intento en la Integración Del Sistema De Nacional y Subsistemas Estatales de Formación Docente en México

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

En los términos de este Acuerdo Nacional, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasan a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumirán la responsabilidad de integrar un *sistema*, por cada estado, para la formación del maestro. (ANMEB, 1992, s/p.)

En uso de sus atribuciones en materia de normatividad, el Gobierno Federal expedirá los lineamientos conducentes. De este modo, en cada entidad federativa se establecerá un sistema estatal para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de la formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación. (ANMEB, 1992, s/p)

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

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

Por otra parte, el ubicar en la estructura orgánica a las escuelas Normales junto a las de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) resultó perjudicial para las primeras: a estas instituciones no se les otorgó el estatus de educación superior que según la ley les concede. Las escuelas Normales empezaron a funcionar como una escuela primaria o una secundaria grande e imitaron su funcionamiento. Es decir, en principio, no respondieron a las expectativas que de ellas se tenían ni funcionaron de acuerdo con la estructura que se les dio; tampoco cumplieron con las funciones sustantivas que se les asignaron: a) las de docencia; b) de investigación; y c) de vinculación y difusión cultural.

Las escuelas normales se dedicaron en esencia a la docencia, olvidando sus otras dos funciones. Por otra parte, se fueron quedando rezagadas respecto del resto de las Instituciones de Educación Superior (IES) en cuanto a infraestructura, tecnología y alcances en su misión y visión. Esto redundó en una profunda endogamia en las Normales y en su personal, actitudes de inercia, cerrazón al cambio y escaso interés por el desarrollo profesional individual.

Años más tarde, en el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002), durante el gobierno de Vicente Fox Quesada se asentaría que quienes signan este documento se comprometen a dar alta prioridad a la formación y al desarrollo profesional de los maestros.

Ante esta estrategia de descentralización administrativa de la educación, mediante la cual las entidades adquieren la responsabilidad de operar la educación Normal, se hace necesaria la creación de unidades administrativas responsables de conducir la operación de las instituciones formadoras de docentes, anteriormente de soporte financiero federal, estatal y particular. A estas instancias en el Acuerdo y en el discurso cotidiano empiezan a denominárseles sistemas estatales de formación docente.

El Artículo 3º. Constitucional.

Base Jurídica del Sistema Nacional de Formación Docente

El Acuerdo Nacional fue firmado el 18 de mayo de 1992; por el procedimiento mediante el cual fue acordado, adquirió las características solo de un pacto, por lo que, a lo consignado en él, requería dársele certeza jurídica. Con ese propósito, el 5 de marzo de 1993 fue reformado el Artículo 3º Constitucional. Aparentemente lo más relevante de esta nueva reforma lo constituye la obligatoriedad, por parte del Estado, de impartir la educación secundaria; sin embargo, dicha reforma también hace alusión a la enseñanza Normal y a la participación en esta de las entidades federativas. La fracción III de este artículo señala:

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

En esta reforma se delinea la participación obligada de las entidades federativas en la conducción de la enseñanza Normal y por tanto, la posibilidad o necesidad de la creación de los sistemas estatales de formación docente. Esto que, por naturaleza de articulado general, aparece de manera escueta en el nuevo Artículo 3º Constitucional, es ampliamente señalado en su ley reglamentaria: La Ley General de Educación. Sobre ello se es más explícito en la parte siguiente.

La Ley General de Educación, Mandamiento Expreso Para la Integración del Sistema Nacional. Emergen los Subsistemas Estatales

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

El Artículo 20 de la LGE señala expresamente la obligatoriedad de constituir un sistema nacional y subsistemas estatales de formación docente, al consignar que “las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros” (Ley General de Educación, Art. 20).

**LAS LEYES ESTATALES DE EDUCACIÓN Y LOS
SUBSISTEMAS ESTATALES DE FORMACIÓN DOCENTE**

Una vez aprobada la LGE, los gobiernos estatales, bajo el impulso del gobierno federal, se dieron a la tarea de reformar sus respectivas normas en materia educativa, toda vez que el nuevo marco jurídico nacional las dejaba desfasadas. La reforma a las leyes locales no fue

simultánea; seguramente las condiciones políticas y las propias autonomías de las entidades federativas impidieron hacerlo de manera coordinada y simultánea (ver tabla 2).

Hasta la fecha de la recopilación de la información concentrada en la tabla 2, se observa que entre los años 1993 y 2001 (en tan sólo 8 años) reformaron sus leyes locales 30 entidades; 2 de ellas lo hacen el mismo año en que es decretada la Ley General de Educación; 5 lo hacen al siguiente año; otras 5 en 1995; 4 en 1996; 4 más en 1997; 2 en 1998; 2 en 1999; 4 en el 2000 y 2 más en el 2001. Los estados de Chiapas e Hidalgo continuaron funcionando con sus anteriores normas que datan de 1981 y 1926, respectivamente (antes del ANMEB).

En el cuerpo de su documento, en 23 entidades se hace alusión a la facultad y obligación de constituir el sistema estatal de formación, actualización y superación docente y sólo 4 señalan la integración de su educación Normal al sistema nacional. Hay 16 entidades que señalan en su norma la obligación de su entidad a fomentar -además de la licenciatura- los estudios de postgrado, específicamente la especialidad, la maestría y el doctorado, aunque una de ellas (Durango) no especifica que dichos estudios necesariamente se impartirían en las escuelas Normales.

Cuatro entidades (Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes y el entonces Distrito Federal) plantean un sistema de formación docente similar al enfoque propuesto por la ANUIES; estas, proponen la conveniencia de interconectarse con otras instituciones de nivel superior, tanto nacionales como extranjeras. En 17 entidades se plantea la constitución de sus respectivos sistemas desde la visión de la SEP; es decir, sólo como parte del sistema nacional. Una entidad (Campeche) reforma su ley local anticipándose por algunos días al decreto de creación de la LGE; sin embargo, ya retoma la obligación de constituir su sistema estatal de formación docente, aunque no hace alusión al sistema nacional.

La Ley de Educación del Estado de Durango y su Relación con la Integración del Sistema

En Durango la promulgación de la nueva ley educativa se realizó el 6 de junio de 1995, denominándosele *Ley de Educación del Estado de Durango* (LEED) y se abroga la Ley de Educación para el Estado de Durango, que databa de julio de 1965. En el Artículo 20, fracciones I y IV, de la nueva ley, se consignan las atribuciones que la entidad federativa tiene respecto de la impartición del servicio educativo en educación Normal, en apego a la normatividad señalada por la autoridad federal, y en el 112 se consigna la disposición de conformar un sistema estatal de formación docente. Este artículo señala que:

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

El Artículo 113 de esta Ley consigna las instituciones de la entidad que conformarán el Sistema Estatal de Formación Docente, señalando que serán “todas las instituciones creadas conforme a la ley, cuya misión sea la de desarrollar programas en el marco de las finalidades citadas en el artículo anterior de la presente ley” (Legislación actualizada, 1995, Art. 13). El artículo anterior (el 112) señala que la Secretaría de Educación en el estado integrará el sistema estatal, para, entre otros objetivos, formar especialistas con estudios posteriores a la licenciatura, de acuerdo con las necesidades educativas del estado.

En esta parte se advierte un vacío, pues esta Ley no especifica que se otorga a las escuelas Normales la misión de formar especialistas con estudios posteriores a la licenciatura (postgrados), por lo que, en términos jurídicos, se puede considerar como parte del Sistema Estatal de Formación de Docentes a todas las instituciones de educación

Tabla 1. Leyes estatales de educación reformadas en el marco de la descentralización educativa

ENTIDAD	FECHA DECRETO	DE	ALUSIÓN AL SIST. EST.	AL ALUSIÓN AL SIST. NAL.	VISIÓN	APERTURA A POSTGRADOS	OBSERVACIONES
Aguascalientes	26 /03/1997				ANUIES		
Baja California	29/09/1995				ninguna		
Baja Calif. Sur	26/05/1994				SEP		
Campeche	01/06/ 1993				SEP		
Chiapas	02/09/1981				ninguna		No se ha reformado
Chihuahua	27/12/1997				SEP		
Coahuila	-/1/1996				SEP		
Colima	28/05/1994				SEP		
Distrito Federal	05/05/2000				ANUIES		
Durango	29/06/1995				SEP		
Guanajuato	13/08/1996				SEP		
Guerrero	21/04/1995				SEP		
Hidalgo	01/02/1926				ninguna		No se ha reformado
Jalisco	28/08/1997				SEP		
México	-/09/2001				ninguna		
Michoacán	07/12/1998				ninguna		
Morelos	26/08/1996				ninguna		
Nayarit	13/07/1994				ninguna		
Nuevo León	29/09/2000						
Oaxaca	28/06/1998				SEP		
Puebla	10/03/2000				SEP		
Querétaro	15/08/1996				ninguna		
Quintana Roo	30/12/1994				SEP		
Sn. Luis Potosí	16/06/1995				ANUIES		
Sinaloa	30/04/2001				SEP		
Sonora	30/12/1994				SEP		
Tabasco	07/02/1997				ninguna		
Tamaulipas	13/10/1999				SEP		
Tlaxcala	29/11/2000				SEP		
Veracruz	21/12/1993				ninguna		
Yucatán	30/06/1995				SEP		
Zacatecas	17/07/1999				ANUIES		

Hace alusión al sistema estatal, al sistema nacional o a la impartición de postgrados
Fuente: Dirección General de Estudios Superiores para Profesionales de la Educación. Presentada en reunión nacional del equipo coordinador nacional para la "Política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica, el 12 de diciembre de 2003. México, D. F. Elaboración propia.

superior, públicas y particulares (universidades, tecnológicos, etc.), así como a las asociaciones civiles que imparten postgrados.

Por otra parte, tampoco consigna otros elementos componentes del sistema estatal. Sólo reconoce como tales a las instituciones formadoras de docentes. Para poder inferir la existencia de otros elementos integrantes del Sistema es necesario recurrir al Artículo 16 de la misma Ley, el cual especifica las partes integrantes del Sistema Estatal de Educación. Estos, son: a) los educandos y los educadores; b) los planes, programas, métodos, medios y materiales educativos; c) la estructura técnica y administrativa del Sistema Estatal de Educación y d) las instituciones educativas creadas conforme a la normatividad correspondiente.

Como puede advertirse, la ley educativa local presenta vacíos y ambigüedades respecto de los elementos que integrarán el sistema de formación docente y aun con la ayuda que nos proporciona el Artículo 16, hasta este momento no se puede delinear un modelo de sistema estatal de formación docente.

Como se especificó en la parte de la problematización de este trabajo, a pesar de lo señalado expresamente en la normatividad, tanto de carácter federal como estatal, habían transcurrido más de 11 años y la percepción entre autoridades educativas, directivos y docentes normalistas, es que el sistema nacional y los subsistemas estatales no habían realizado sus funciones de acuerdo con lo expresado en las leyes.

Ante esto, la SEP convocó en el año 2003 a las autoridades educativas de las entidades con la intención de consolidar el Sistema Nacional de Formación Docente y transformar las escuelas Normales para que respondan a las expectativas señaladas por los nuevos contextos internacional y nacional. A esta convocatoria acuden las entidades federativas y participan con una serie de actividades, a cuyo movimiento se le conoce como "Política nacional para la formación y el desarrollo de los maestros de educación básica". De esta cruzada federalista se habla en el siguiente apartado.

POLÍTICAS EDUCATIVAS QUE CONTRIBUYEN A LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA

Además de las modificaciones a las leyes de educación tanto de carácter nacional como a las estatales para contribuir a la integración del sistema nacional y de los subsistemas estatales, se desarrollaron acciones que se constituyeron en políticas educativas que contribuirían a este propósito. Estas se describen a continuación.

La Política Nacional Para la Formación y el Desarrollo de los Maestros de Educación Básica. Documento Rector

En las últimas tres décadas del Siglo xx, la reconversión de la pirámide poblacional -que había derivado en una disminución de la población de educación básica- trajo consigo la necesidad de regular el crecimiento del número de escuelas Normales, la matrícula de éstas, así como la urgencia de reformar los planes y programas de estudio (Arnaut, 2004). Es decir, las políticas aplicadas en los años anteriores fueron generando una problemática mayor que junto con la descentralización de la educación Normal derivó en la necesidad de revisar y reformar este nivel educativo en todo el país. Por tal razón, en enero de 2003, en la ciudad de Monterrey, N. L., en el marco de una reunión nacional de autoridades educativas, a instancias de la SEP y respaldada por los secretarios de Educación de las entidades federativas, se reiniciaron los esfuerzos para llevar a cabo esta tarea. De lo anterior da cuenta el documento oficial denominado “Política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Documento Rector”, el cual señala que:

se convocó al análisis de la situación que prevalece en las escuelas Normales, en las instituciones de formación de maestros, en los servicios de actualización, capacitación y superación profesional [...] acordaron llevar a cabo un amplio proceso de consulta, con la finalidad de diseñar una política

nacional que impulse, oriente y fortalezca el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica. (Documento Rector, 2004, p. 13)

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

Fase 1. Elaboración de diagnósticos de los sistemas estatales de formación docente, el cual consistió en una revisión de dichos sistemas. Esta etapa se desarrolló de abril a octubre del 2003.

Fase 2. Estudios externos y revisión analítica sobre las características de la planta docente en educación básica y Normal y sobre su desempeño profesional. Esto consistió en la difusión de productos de investigación y estudios de especialistas nacionales e internacionales, así como de reportes oficiales relacionados con la formación y desarrollo profesional de los docentes.

Fase 3. Desarrollo de la discusión estatal y regional. Consistió en la realización de foros estatales y regionales con la finalidad de incorporar a la discusión a todos los involucrados en los procesos de formación y desarrollo profesional de los docentes. Entre el 04 de septiembre y el 17 de octubre del 2003 se realizaron los foros estatales, los cuales tuvieron una asistencia de alrededor de 22,000 personas y se presentaron cerca de 5,000 ponencias. Posteriormente se tuvieron siete reuniones regionales en el país donde se presentó la información procesada obtenida de los foros estatales.

Fase 4. Consistió en la definición de la política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros. Lo que a nivel nacional se acordó realizar, consistiría en las acciones para constituir el sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docentes; de esta manera, en este trabajo de investigación, hablar de la política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica y la integración del sistema nacional de formación y los subsistemas estatales, se entenderán como acciones similares.

Todas las etapas anteriores del proceso incluyeron la opinión de expertos nacionales e internacionales, a quienes se ha accedido mediante entrevistas, teleconferencias, artículos, videos, revistas y cuadernillos de discusión. Este documento fue presentado a los equipos técnicos estatales que fueron designados por los secretarios de Educación de las entidades⁴. Todo el proceso de consulta estuvo dirigido por la ex Dirección General de Normatividad (DGN) de la SEP, la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio (CGACMS) y algunas otras dependencias de la SEP.

En esta etapa de las sesiones de trabajo para elaborar el Documento Rector, así como en el desarrollo de los foros estatales y regionales de discusión y análisis sobre el tema, se da por hecho la existencia del sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente, aunque, se insiste, en ningún momento y en ningún lugar se consigna la discusión conceptual de lo que ello implicaba. Se habla más de reforma que de integración. Por lo que para el investigador, estos trabajos se quedaron cortos respecto de la visión en la integración de los multicitados sistemas.

La propuesta del Equipo Coordinador Nacional que condujo los trabajos para arribar a la Política Integral para la Formación

4 Los equipos técnicos estatales fueron designados por los secretarios de Educación de las entidades y estuvieron conformados por autoridades estatales de diferente jerarquía: subsecretarios de Educación, directores de Educación normal, jefes de departamentos de Normales, directores de educación básica de los sistemas federalizados y estatales, directores de las unidades de la UPN y directores de las escuelas Normales, preferentemente públicas.

y Desarrollo de los Maestros de Educación Básica, hizo propuestas concretas de algunos organismos que coadyuvarían a la integración del sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente. Al respecto, se propuso la creación de una Comisión Consultiva del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Desarrollo Profesional para Maestros de Educación Básica, el cual sería un órgano colegiado para la reflexión, consulta y asesoría, designado por el Consejo Nacional de Autoridades Educativas. La comisión consultiva desarrollaría las siguientes funciones:

- a) Sugerir al Consejo Nacional de Autoridades Educativas modificaciones a la normatividad para renovar los procesos de formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica y de los formadores de docentes.
- b) Colaborar en estudios de planeación prospectiva sobre los servicios de formación inicial, actualización, capacitación y superación profesional.
- c) Proponer la redefinición de atribuciones y ámbitos de competencia para evitar duplicidades en la oferta de servicios y lograr de manera progresiva una adecuada articulación del sistema.
- d) Recomendar cambios a las normas nacionales que aseguren la congruencia de los contenidos de los programas de formación de maestros de educación básica.
- e) Analizar la estructura actual de incentivos que se otorgan al personal docente y directivo de educación básica.
- f) Participar en la elaboración de propuestas a los responsables del diseño y aprobación del presupuesto federal, con la finalidad de influir positivamente en la asignación de recursos para el logro de los propósitos de la política integral (sistema nacional).

La Comisión Consultiva del Sistema Nacional estaría integrada por los siguientes sectores:

- a) Por la Secretaría de Educación Pública, la Subsecretarías de Educación Básica y Normal, de Planeación y Coordinación, de Educación Superior e Investigación Científica; el titular de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial; los titulares de la Dirección General de Normatividad, de la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio, de la Dirección General de Educación Indígena, de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe y de la Universidad Pedagógica Nacional.
- b) Por los estados: integrantes de las comisiones consultivas locales, donde estarían representados los directivos y docentes de instituciones formadoras de docentes y directivos de educación básica.
- c) Por el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación: la Secretaría Técnica.
- d) Representantes de la organización sindical nacional.
- e) Especialistas de instituciones de educación superior; institutos de investigación u organismos afines en los campos de formación y actualización docente y de investigación del sistema educativo nacional.

El Equipo Coordinador Nacional en mención, también propuso un órgano para el caso de los sistemas estatales. A estos órganos se les denominó Comisiones Consultivas Locales. Éstas, tendrían las siguientes facultades:

- a) Participar en la definición de las líneas de política nacional y estatal relacionadas con las opciones de formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica.

- b) Promover en cada uno de los sistemas estatales la aplicación de la política nacional y su correspondiente a nivel estatal para la formación y desarrollo profesional.
- c) Los programas, estrategias o instituciones que sean necesario diseñar, elaborar, modificar, consolidar o sustituir para contar con una oferta estatal de servicios pertinente, viable y coherente.
- d) Sugerir criterios y normas de funcionamiento que permitan a los sistemas estatales y a las instituciones que prestan sus servicios en la entidad renovarse y responder oportunamente a las necesidades de la educación básica.
- e) Sugerir criterios para evaluar el desempeño de las instituciones encargadas de la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica, así como promover la cultura de la evaluación y rendición de cuentas en las dependencias e instituciones integrantes del sistema estatal de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.
- f) Proponer alternativas a los esquemas de estímulos asociados a la carrera docente.
- g) Nombrar a sus representantes que formarán parte de la Comisión Consultiva del Sistema Nacional.

Las comisiones consultivas locales estarían integradas por:

- a) El titular de educación en la entidad; los responsables de la formación y el desarrollo profesional de los maestros; los responsables de educación básica, de planeación; y de los recursos financieros.
- b) Directivos y maestros de las instituciones y dependencias formadoras y actualizadoras de docentes.
- c) Un integrante del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación.

- d) Representantes de la organización sindical en la entidad.
- e) Especialistas de los centros de investigación en la entidad afines a la formación de maestros.

Para promover la conformación de las comisiones consultivas nacional y locales, se propuso la elaboración de algunos ordenamientos legales:

- a) El Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Consultivas.
- b) Los criterios y procedimientos para la conformación de las comisiones consultivas conforme a lo dispuesto en el Reglamento.
- c) Una ruta crítica para la conformación de las comisiones consultivas.

El último punto de la agenda del equipo coordinador nacional consistía en presentar el correspondiente informe al Consejo Nacional de Autoridades Educativas el cual requería de una reunión con dicho consejo. Esta fue aplazándose y finalmente se canceló. La SEP fue reestructurada, la instancia coordinadora de los trabajos desapareció del organigrama y sus funciones fueron trasladadas a la Subsecretaría de Educación Superior. Este proceso se reseña en el siguiente apartado.

La Reestructuración de la SEP en el 2005. Su Relación con la Integración del Sistema

El 21 de enero de 2005, por decreto emitido por el Congreso de la Unión, se reestructura la Secretaría de Educación Pública. Como consecuencia de ello la Dirección General de Normatividad -área que atendía a las escuelas normales y dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN)- desaparece; sus funciones

son transferidas a la Subsecretaría de Educación Superior (SES). Para dar atención a las instituciones normalistas es creada la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), (Diario Oficial de la Federación, enero, 2005).

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

El PROMIN. Su Relación con el Sistema Estatal

El Programa de Mejoramiento Institucional (PROMIN) es una de las líneas que integran el Programa de Transformación y Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN). Uno de sus propósitos es el de influir en el mejoramiento académico de estas instituciones a través de un trabajo y una planeación colegiados. Mediante este programa se consiguen recursos económicos de carácter federal que llegan directamente a las IFAD y es operado por los cuerpos directivos de éstas.

El PROMIN fue evaluado en tres ocasiones por instancias externas a la SEP, concretamente por la Universidad Autónoma Metropolitana, (UAM), Unidad Azcapotzalco (2002); la Universidad Iberoamericana (2003); y el Departamento de Investigación Educativa del CINVESTAV-IPN (2004). Entre otras cosas, los evaluadores concluyen que:

- a) El PROMIN dinamizó la vida interna de las instituciones;
- b) Se observa una mayor apertura de las normales a ser evaluadas por organismos externos;
- c) La planeación empieza a ser referente para la organización del trabajo académico.

También se advierten debilidades en la operación del programa; entre otras, destacan:

- a) Las escuelas normales no cuentan con los soportes institucionales suficientes de supervisión académica y administrativa, así como para apoyo y capacitación, que permitan el desarrollo de las acciones de política educativa que pretende impulsar el PROMIN.
- b) Las propuestas de cambio y mejora de las escuelas normales no están contextualizadas bajo una perspectiva estatal de transformación de la educación normal.

Derivado de la evaluación a que fue sometido el PROMIN los organismos evaluadores recomiendan:

- a) Que cada entidad formule un plan de desarrollo de la educación normal.
- b) Apoyar la consolidación de una política estatal integral y coordinada para la educación normal (Subsecretaría de Educación Superior, 2005, pp. 28-31).

Después de la tercera evaluación realizada al PROMIN los resultados fueron presentados a los responsables de las escuelas normales en las entidades.

Como puede advertirse, de las evaluaciones realizadas al PROMIN sobresalen algunas observaciones relacionadas con la integración de los subsistemas estatales de formación docente, tales como que las

propuestas de cambio y mejora de las escuelas no están contextualizadas bajo una perspectiva estatal de transformación de la educación normal. También destaca la propuesta de los organismos evaluadores para que cada entidad formule un plan de desarrollo de la educación normal y que la federación (autoridades federales y estatales) apoyen la consolidación de una política estatal integral y coordinada para la educación normal (Subsecretaría de Educación Superior, 2005, pp. 28-31).

La nueva propuesta de la federación hacia las entidades se plantea en el Plan Estatal de Fortalecimiento a la Educación Normal, en su primera versión, a lo que se le denomina PEFEN 1.0. Las características de este plan se sintetizan en el siguiente apartado, en el cual se registran algunas ventajas por una parte y por otra, algunas ausencias notorias que se encuentran establecidas en la legislación educativa mexicana que tienen que ver con la integración de un sistema nacional de formación docente.

El PEFEN. Su Aportación a la Constitución del Sistema Estatal.

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

En el Convenio de Coordinación Interinstitucional, 2005, firmado entre la SEP y los estados se asienta que el PEFEN 1.0 pretende

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

En las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN, versión 2006), se vuelve a señalar que

es interés del gobierno Federal seguir promoviendo el desarrollo y la consolidación de los sistemas estatales de educación normal, así como el fortalecimiento académico y la gestión de las instituciones públicas formadoras de maestros. (Secretaría de Educación Pública, Reglas de Operación del PROMIN, 2006)

Como puede percibirse, en el PEFEN, al igual que en el PROMIN, se advierten algunos acercamientos importantes respecto de la integración del sistema estatal, tales como: a) contar con un plan estratégico para construir un verdadero sistema estatal de instituciones formadoras de profesionales de la educación; b) proporcionar a las entidades de políticas para planear los servicios de educación normal; c) facilitar la incorporación de las instituciones formadoras de docentes a la unidad orgánica nacional donde se administra el sistema de educación superior; y d) integrar políticas institucionales y estatales congruentes entre sí, que orienten la educación normal en los estados.

También se advierten deficiencias. Entre estas, la ausencia de una figura de carácter federal que aglutine las propuestas nacionales y estatales; es decir, no se propone la elaboración de un documento que podría denominarse “Plan Nacional de Fortalecimiento a la Educación Normal” en el cual puedan basarse las entidades para elaborar sus respectivos planes estatales en el marco de una propuesta fede-

ralista congruente. Esta figura nacional ausente a la que se alude, en cambio, sí se encuentra presente en la Ley General de Educación, en la mayoría de las leyes estatales de educación y en el Documento Rector elaborado en el marco de la “Política nacional para el desarrollo de los maestros de educación básica” (LGE 1993; Documento Rector, 2004; Ley de Educación del Estado de Durango, 1995).

LA VISIÓN DE LA ANUIES EN LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA

La UNESCO celebró en 1995 una reunión internacional sobre educación superior, emitiendo un documento denominado “Cambio y Desarrollo en la Educación Superior” mediante el cual se hizo un llamado a las naciones del mundo a poner atención en este ámbito, atendiendo los renglones de cobertura y calidad. Con este propósito se celebraron cinco reuniones regionales⁵ previas a “La Conferencia Mundial sobre Educación Superior”, realizada en 1998, en la ciudad de París, en la que confluyeron los análisis regionales que se habían realizado. De esta conferencia derivó el documento titulado “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción” (Rodríguez, 1998).

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

En el diagnóstico elaborado por este organismo sobre la situación que guarda el sistema de educación superior en México, se detecta lo siguiente respecto a la formación de docentes.

5 Las reuniones regionales se celebraron en: a) La Habana, Cuba, en noviembre de 1996; b) Dakar, abril de 1997; c) Tokio, Japón, julio de 1997; d) Palermo, septiembre de 1997; y e) Beirut, marzo de 1998.

Hasta 1999, del universo total del SES, 357 eran escuelas formadoras de docentes (220 públicas y 137 privadas). Si se toma en cuenta el número de planteles escolares, el subsistema de educación normal representa el 28.5% del total de las instituciones. Si se toma en cuenta el total de la matrícula, alcanza la cifra de 210, 500 alumnos, lo que representa sólo el 11.5% de la población escolar de educación superior. En cuanto al número de docentes, este subsistema, con 16, 836, representa solamente el 8% (ANUIES, 2000).

En México la educación normal se elevó a nivel de licenciatura por decreto presidencial desde el año de 1984⁶ por lo que junto a otras modalidades como la universitaria y la tecnológica, pasó a ser parte del sistema de educación superior (Diario Oficial de la Federación, SEP, 1984). En el país existen escuelas normales de soporte financiero público y particular, por lo que las características del SES influyen e impactan a las instituciones de educación normal en su conjunto ya que las recomendaciones de la ANUIES, respecto de la necesidad de reformar el sistema de educación superior son aplicables para ambas modalidades (ver tabla 2).

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

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

6 En realidad, la propuesta de elevar los estudios de docencia a nivel de licenciatura había sido reiteradamente propuesta por los propios maestros normalistas. Rafael Ramírez propuso en el Primer Congreso Nacional de Educación Normal, celebrado en Saltillo, Coah., en 1944, que los programas de formación de profesores se elevaran a nivel universitario, (Oria Razo, 2003).

En esta concepción, donde la ANUIES propone la integración de un sistema nacional de educación superior (SES) y reconoce la existencia de las escuelas normales como un subsistema de éste, es donde se encuentra la relación de este organismo con el sistema de formación docente. De esta manera, la ANUIES se ubica en una posición intermedia entre la propuesta de los organismos internacionales financieros, tales como la OCDE, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la propia UNESCO, las cuales proponen el ofrecimiento de la formación docente en todas las instituciones de educación superiores, públicas y particulares, y las organizaciones mexicanas como la SEP y el SNTE, las que proponen que este servicio continúe otorgándose en instituciones creadas especialmente para este fin. La posición de la ANUIES y la propuesta de estas organizaciones mexicanas favorecen la constitución del sistema nacional y 32 subsistemas estatales de formación docente.

Tabla 2. Las escuelas normales dentro del sistema de educación superior en México

No.	Subsistema	Total
1	Universidades Públicas	45
2	Educación Tecnológica	147
3	Universidades Tecnológicas	36
4	Instituciones particulares	Universidades (168)
		Institutos (171)
		Centros, Escuelas y otras (259)
5	Otras instituciones públicas	67
6	Educación Normal ⁷	357
TOTAL		1,250

Fuente: Datos de ANUIES, 2000. *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de Desarrollo. Elaboración propia*

⁷ Según fuentes de la SEP, en realidad, para el año 2007, se tiene una existencia de 464 escuelas normales, sin contar las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional. La diferencia puede deberse a que la ANUIES no tiene la información sobre las instituciones que funcionan con dobles turnos o aquellas que carecen de edificio propio.

Al realizar este estudio, se advierten dos momentos en que se da la conexión entre el sistema nacional de formación docente y el sistema de educación superior: el primero en 1984, cuando los estudios de educación normal, por decreto del presidente De la Madrid, son elevados a nivel de licenciatura (Diario Oficial de la Federación, SEP, 1984). El segundo momento se da en el año 2000, cuando la ANUIES plantea la necesidad de revisar y transformar todo el sistema mexicano de educación superior. En estos momentos convergen las dos tendencias -la internacional y la nacional- en la constitución de un sistema nacional de formación docente (ver figura 1).

LA PARTICIPACIÓN DEL SNTE EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA

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

la Secretaría de Educación Pública tendrá que ver al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), no como el obstáculo insalvable para la reforma, sino como una parte importante para su definición y aplicación exitosa; el SNTE, a su vez, deberá aprovechar esta coyuntura como la oportunidad de lograr un espacio muy importante en la profesionalización de sus agremiados y como una fuerte base para la negociación laboral. (p. 37)

No le falta razón a Savín Castro cuando plantea la participación del SNTE en la constitución de un sistema nacional de formación docente, pues esta organización sindical es conocida por su peso específico en todas y cada una de las reformas educativas aplicadas en el país. Dos casos que ejemplifican lo anterior son la descentralización administrativa de la educación en la firma del ANMEB en 1992, y la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación en agosto del 2002 (Barraza, 2007; Compromiso Social por la Calidad de la Educación Pública, 2002).

En el primero, el SNTE fue uno de los actores principales que acudió a la firma, cuando históricamente se había opuesto a todo intento de descentralización administrativa de la educación, ya que intuía que tras la descentralización se escondían intentos por lograr la pulverización de su estructura nacional, lo que le restaría peso específico a la hora de las negociaciones laborales y lo haría perder fuerza en la política popular y partidista (Arnaut, 1998). En cuanto al Compromiso Social, el SNTE no sólo acudió a la firma de éste, sino que fue uno de los actores que fomentó su implementación.

El Compromiso Social es un convenio con mayores alcances que el propio Acuerdo Nacional, pues a la firma acudieron nuevos actores no incluidos en el Acuerdo, como son la iniciativa privada, algunas dependencias de la Administración Pública Federal, la Iglesia y los poderes de la Unión. Sin embargo, respecto de la educación normal, este documento sólo registra que quienes signan este documento se comprometen a dar alta prioridad a la formación y al desarrollo profesional de los maestros.

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

En 1991 el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) propuso superar la indefinición y desarticulación existente en y entre las escuelas normales. Planteó la creación de un modelo común para que estas escuelas se integraran mediante un tronco común de formación básico, pero que al

mismo tiempo se ofrecieran opciones diferenciadas y específicas para la formación de los futuros maestros de educación preescolar, primaria y secundaria [...] La propuesta del SNTE fue incorporada al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992. (p. 9)

El SNTE vuelve a reiterar su inquietud sobre esta política en diciembre del 2003: derivado de la XVI Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional, celebrada en la ciudad de México, el sindicato emite un pronunciamiento con cuatro apartados; el punto cinco del apartado A: “Responsabilidad del Estado Mexicano en Materia Educativa” señala que los maestros de México se pronuncian por exigir se establezca el Sistema Nacional de Formación, Actualización y Superación Profesional del Magisterio (Proceso, No. 1417, 2003).

Las implicaciones políticas, administrativas, normativas, económicas y culturales que conlleva la integración de estos sistemas impactan directamente a esta organización. La integración del sistema de todas las instituciones formadoras de docentes evitaría que las normales fueran absorbidas por las universidades o por los tecnológicos, como ha sido la práctica en la mayor parte de los países del mundo que han intentado reformar las escuelas Normales.

La transferencia de las normales a otra modalidad de educación superior tendría varias implicaciones que afectarían al SNTE, por ejemplo: a) esta organización sindical perdería 17,280 docentes, según Arnaut (2004), lo que le representa un contrasentido, pues como aliado del Estado, el SNTE ha aprovechado la explosión de la SEPPARA crecer en número de afiliados (Arnaud, 1996); b) la medida no es bien vista por los propios docentes normalistas, ya que las experiencias internacionales de transferencias de las instituciones formadoras de docentes a las universidades o tecnológicos no han sido alentadoras (Álvarez, et al., 2002; Rodríguez, Sanz y Sotomayor, 1998); y c) habría repercusiones de índole económico y laboral, pues los salarios de los docentes normalistas tendrían que ser homologados a los de los maestros universitarios. Además, cambiaría la relación laboral con los gobiernos de los estados (Messina, 1998).

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

Hasta aquí es perceptible una tendencia de esfuerzos nacionales en la búsqueda de la integración de un sistema nacional de formación docente. La evidencia de que esto no se ha logrado es precisamente la reiterada convocatoria de las autoridades educativas, tanto de carácter nacional como estatales, para concluir dicha tarea. La importancia de concretar esta integración se aborda en la siguiente parte.

POR QUÉ ES NECESARIA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL Y 32 SUBSISTEMAS ESTATALES

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

El sistema de educación normal es, en opinión de Arnaut (2004), el más heterogéneo, complicado y desarticulado de los niveles que integran el sector educativo. Por la importancia de sus funciones, un segmento así debe estar adecuadamente planeado, organizado y supervisado con la finalidad de que cumpla con los propósitos para los cuales fue creado. Sobre el sistema de educación normal, Arnaut

(2004) subraya que es sorprendente su heterogeneidad frente a la homogeneidad rayando en la uniformidad del subsistema de educación básica y destaca que ello se debe a las siguientes causas:

- a) La falta de planeación histórica del sistema, lo cual se tradujo en un crecimiento que en ocasiones se antoja anárquico.
- b) La diversidad de instituciones formadoras de docentes existentes en el país: las beneméritas escuelas normales, la Escuela Nacional de Maestros, las escuelas normales rurales, los centros regionales de enseñanza normal (CREN), las normales experimentales, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y los centros de actualización del magisterio, entre otras.
- c) La gran variedad de actores que han participado en la regulación, la administración y el desarrollo de estas instituciones, tales como el gobierno federal, los gobiernos estatales, los particulares, las universidades públicas y privadas y la representación sindical.
- d) El hecho de que algunas de estas instituciones se han mostrado reacias al cambio, funcionando con una vida propia y ajena o alejada de las transformaciones experimentadas por el resto del Sistema Educativo Nacional.
- e) Muchas escuelas siguen operando con una débil gestión colegiada y en otras aún existen dificultades para consolidar la vinculación con las escuelas primarias y secundarias para la práctica prevista en los nuevos planes de estudio.
- f) El hecho de que el aumento de los requisitos para ingresar a las escuelas normales y su elevación al rango de licenciatura, así como la fundación de la UPN y sus unidades en todo el país, contribuyeron a abrir la educación a la influencia de otras tradiciones formativas, lo que derivó en un perfil más heterogéneo de los estudiantes. Esto a su vez ha impactado fuertemente a las escuelas normales. En 1984, con la eleva-

ción a licenciatura, se registra un quiebre en el origen campesino de los profesores que ingresan a las escuelas Normales. Estas no tenían preparatorias para hijos de campesinos pobres; el abanico se amplió y empezaron a ingresar estudiantes de todos los tipos de preparatoria; empezaron a verse estudiantes que iban a los internados en automóvil; algo que se veía imposible antes de 1984, en nuestras generaciones. Los nuevos estudiantes no utilizaban los dormitorios, ni el comedor, ni las instalaciones deportivas. Iban solo a clases y regresan a sus pueblos, en un alto porcentaje)

- g) La emergencia del mundo del pluriculturalismo en el país, que exige una política educativa que atienda las particularidades y necesidades formativas de los grupos diferenciados social, cultural y lingüísticamente, dispersos en toda la geografía del país.
- h) La emergencia de un mayor pluralismo en el poder legislativo, la alternancia en los ayuntamientos y gobiernos estatales y en la presidencia de la República.
- i) El surgimiento de diversas corrientes en el sindicato de maestros.

Abundando en el origen de la desarticulación del sistema de escuelas normales, Arnaut (2004) señala varias razones: a) que en los últimos 30 años las instituciones formadoras de docentes han sufrido siete transformaciones curriculares, las cuales han afectado no sólo los contenidos de los programas de estudio sino también otros aspectos como la estructura y el número de años de estudio; b) que en un periodo de 32 años la evolución de la matrícula en las escuelas normales ha tenido altibajos: de 1972 a 1980 se registra un crecimiento progresivo de 74,982 a un total de 332,505 estudiantes; luego se observa un decremento hasta 1990, disminuyendo la matrícula a 108,987; posteriormente se da un incremento que tiene su punto máximo en 1998, registrándose 210,544 estudiantes; y finalmente, en la última

década del siglo XX y principios del siglo XXI, se observa un nuevo decremento, registrando en el 2002 un total de 166,873 estudiantes (ver figura 2).

La participación de los particulares en la formación docente también ha variado, desde un 35% en su parte inicial estudiada, hasta un 43% en su momento más alto, registrando en el 2002 un 39% (ver figura 2).

El comportamiento de la evolución de la planta docente de las escuelas normales, en estos 32 años, muestra un total de 6,444 docentes el año 1970; 19,418 en el año de 1984; después hay un decremento en 1994 con sólo 12,188; e incrementándose nuevamente a 17,280 en el año 2002 (ver figura 3).

Por las características señaladas, Arnaut (2004) concluye que, a pesar de los cambios en el sistema político, sobre todo en la presidencia de la República y en varios gobiernos estatales, no se percibe ningún cambio radical en los programas de la reforma iniciados a principios de la década de los 90's. También afirma que la distribución de la función educativa entre el gobierno federal y los estatales, derivada de la descentralización de 1992 ha generado que:

casi ninguna de las atribuciones reservadas por la LGE como exclusivas de cada uno de los órdenes de gobierno, se puede ejercer sin la participación de ambos. En otras palabras, dichas atribuciones formalmente exclusivas en la práctica son de hecho concurrentes [...] De esta manera, la gestión del subsistema de formación de maestros plantea la necesidad de fortalecer la articulación (comunicación, coordinación y cooperación) entre la SEP y las administraciones educativas estatales. (Arnaud, 2004, pp. 17-18)

Oria Razo (2003) resalta la necesidad de revisar los sistemas de formación y actualización de los maestros con una nueva visión de la educación normal para poder lograr la transformación de los subsistemas, resolver los problemas derivados de la desarticulación entre las instituciones de formación inicial, así como en la actualiza-

ción y el desarrollo profesional de los docentes en servicio. También señala que el principal objetivo en la transformación de los sistemas es el de resolver la desarticulación que prevalece en las instituciones de formación inicial, la actualización y el desarrollo profesional de los maestros en servicio y que se considera que este sistema debe ser un conjunto de instituciones y servicios articulados y coherentes que operarán bajo la dirección de las autoridades estatales para adaptarse a las condiciones locales.

Aguerrondo (2003), quien cita la frase de Fullan “la formación docente tiene el honor de ser, simultáneamente, el peor problema y la mejor solución en educación”, señala que las políticas para mejorar la calidad de los docentes implican un alto impacto presupuestario, lo que dificulta las políticas de mejoramiento, ya que en la actualidad los salarios de los maestros exigen entre el 80 y el 95% de los presupuestos educativos de los países de América Latina. En otra parte de su obra, Aguerrondo coincide con Arnaut (2004) y con Oria Razo (2003), cuando señala que las conclusiones del Seminario Técnico Regional “Organizaciones de Docentes y Proyecto Principal de Educación: participación de los educadores en el mejoramiento de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe”, organizado por la OREAL/UNESCO en Santiago de Chile los días 4, 5 y 6 de septiembre de 1989, registran que:

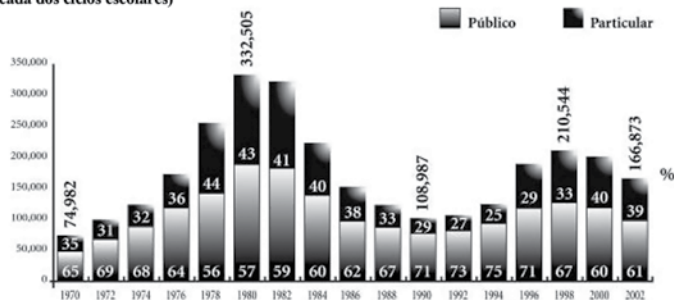
Se analizaron las políticas públicas hacia el sector docente y se encontró que, por lo general, carecían de coherencia, en cuanto procedían de distintas agencias, y esferas gubernamentales que no siempre se coordinan, en circunstancias que el docente mismo y su desempeño constituyen una totalidad en que no es posible disociar los aspectos políticos, laborales, profesionales y psicosociales. ‘Se afirmó con énfasis la necesidad de que en cada situación nacional haya una política integral para el sector docente’.

(Aguerrondo, 2003, p. 17)

Deceano (2003) señala que el propósito de integrar un sistema de formación docente es el de contribuir a atender los problemas cen-

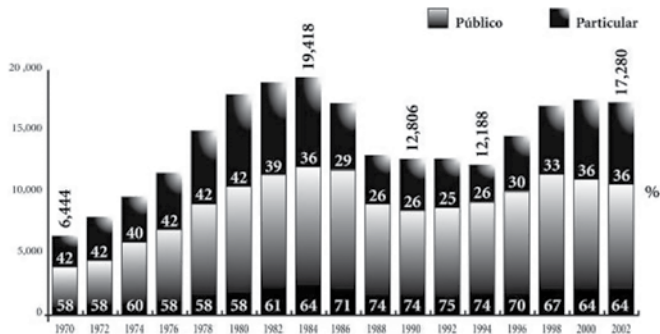
trales educativos. Además de la formación inicial y continua, hay elementos adicionales que deben fomentarse y tienen que ver con la reforma curricular, los contenidos pedagógicos y la reforma al estímulo de los maestros. Esto implica: a) integrar los sistemas estatales de formación, capacitación y actualización y superación de los maestros con la visión de que si se tienen problemas comunes, entonces se requieren políticas comunes; b) repensar el sistema nacional de formación docente, ya que se tienen una serie de instituciones facultadas por la ley para impartir la formación docente, pero ahora se requiere de su articulación y constituir una idea de sistema nacional de formación docente; c) el desarrollo profesional, que consiste en varias acciones resumidas en cómo atraer a los estudiantes que tienen vocación de maestros; cómo elaborar estrategias de contratación del maestro y cómo transformar la organización y el funcionamiento de los planteles de educación básica.

Figura 2 Evolución de la matrícula de las escuelas normales por tipo de sostenimiento 1970-2002 (cada dos ciclos escolares)



Fuente: SEP. DGPPP. Estadística básica del sistema educativo nacional 1970-2002 en Arnaut, 2004

Figura 3 Evolución de la planta docente de las escuelas normales por tipo de sostenimiento 1970-2002 (cada dos ciclos escolares)



Fuente: SEP, DGPPP. Estadísticas básica del sistema educativo nacional 1970-2002, en Arnaut, 2004.

También señala que la política integral para la formación y el desarrollo de los maestros de educación básica es un mecanismo más para intentar la reforma del sistema educativo nacional y describe a esta política como un proceso que implica la integración de los sistemas estatales de formación, capacitación actualización y superación de los docentes.

Calvo (2003) afirma que existen obstáculos en el desarrollo de la política integral, tales como: a) el centralismo del sistema educativo; b) el trabajo administrativo y la burocracia escolar que afecta el tiempo efectivo de los maestros en el aula; c) el anquilosamiento de las prácticas educativas de los docentes; y d) el aspecto político-sindical. Señala que la política integral debe girar en dos direcciones: la primera consiste en orientar acciones hacia el mejoramiento de la estructura del sistema educativo y dentro de él al sistema de formación docente y la segunda, en ofrecer una serie de condiciones financieras, económicas y de infraestructura que permitan que las acciones que se realicen localmente tengan trascendencia en escenarios más amplios. También aconseja que los estados deban integrar los sistemas estatales y federalizados de educación básica y normal, ya que la descentralización educativa de 1992 no ha logrado este propósito.

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

Martínez Olivé (2003) señala que el proceso de transformación del sistema de formación docente tiene verosimilitud, que se trata de ver cómo el sistema nacional de formación docente es útil y pertinente para las necesidades de educación básica. Esta autora señala que se tiene un sistema de formación docente con un conjunto de IFAD -unas sedimentadas y otras nuevas- que no han sido suficientemente adecuadas para atender las necesidades de diversos tipos de maestros ni en la formación inicial ni en la formación permanente. También advierte que se tiene que arribar a un conjunto de consensos tanto entre autoridades federales y estatales como entre los directivos y los docentes de estas instituciones y para ello se requiere fijar tiempos, ya que las necesidades del sistema de formación docente son tantas que el país no va a tener condiciones para resolverlos de una vez por todas y para siempre.

Para Martínez Olivé (2003) lo primero sería establecer una normatividad general que no constriña, sino que permita que en los estados la formación docente conserve un carácter nacional. Para ello propone medidas que pueden tomarse en conjunto, tales como: a) controlar y reducir la matrícula; b) seleccionar los mejores estudiantes candidatos a maestros; c) diversificar la formación que ofrecen las IFAD para atender la población que hoy no tienen maestros; d) regular el ingreso al servicio para que quienes vayan a ser maestros sean los mejores docentes; y e) asegurar para los maestros en servicio

una oferta formal de estudios mediante cursos, talleres y seminarios y articularlos con las escuelas de educación básica, pero para ello se requiere antes de la articulación de estas instituciones.

Martínez Olivé (2003) reitera que sí se tiene un sistema de formación docente, ya que se tienen las IFAD -antiguas y nuevas-, un conjunto de planes y programas de estudio, docentes y directivos que otros países no tienen; sin embargo, reconoce que hoy se tiene la necesidad de plantear cómo enfrentar problemas educativos del futuro y eso conduce a pensar en cómo estructurar este sistema de formación docente, articularlo y establecer normas basadas en una política integral en la formación de docentes para educación básica. Para esta autora es importante que en materia de formación docente cada parte asuma la responsabilidad señalada en la ley y aconseja que las autoridades cumplan con lo asentado en la norma. Le otorga un rol fundamental al SNTE, afirmando que éste, como actor importante y central en el ámbito educativo, deberá ponerse al lado de las decisiones que permitan atender la educación de los niños mexicanos. Para esta autora, la disputa entre las escuelas formadoras de docentes por la matrícula redundante en un desperdicio de recursos materiales, financieros y humanos. Advierte que en estas instituciones existen duplicidades y vacíos, por lo que en éstas y en todas las dependencias deben realizarse procesos de reingeniería que permitan el aprovechamiento de los recursos de los que hoy se dispone.

Tenti Fanfani (2003) advierte que una política integral debe buscar estrategias que vayan a incidir en la subjetividad de los docentes, a través de la formación inicial y permanente, del manejo de la tecnología educativa, con expectativas altas y la confianza en el alumnado, pero estas estrategias deben generar grandes transformaciones en contextos institucionales y para eso se requiere de un nuevo modelo organizacional. Arnaut (2003) afirma que las reformas de 1984 y 1997 plantean que las escuelas formadoras de docentes son valiosas, pero no la anarquía y la desarticulación existente entre ellas. Señala que desde 1992, la reforma consistió sobre todo en la conduc-

ción político-administrativa de estas instituciones, lo que derivó en la distribución de competencias entre la federación y las entidades y que para éstas, el reto principal consiste en la conducción de tan variadas instituciones que ahora han quedado bajo su responsabilidad. Arnaut (2003) coincide con Martínez Olivé (2003) en que la reforma al sistema de formación docente tiene que pasar por acciones tales como: a) atender la población indígena, los niños con necesidades educativas especiales y la educación artística; b) atender al personal docente que labora en actividades administrativas y de apoyo técnico pedagógico; c) la formación de directivos y supervisores de educación básica; d) fortalecer la regulación de las instituciones, ya que existen varias IFAD que sobreviven en situación dramática, a las cuales debe ayudárseles y aprovecharlas para desarrollar planes y programas que contribuyan a la solución de los problemas del sistema educativo nacional; e) la regulación de la matrícula y del reclutamiento de los maestros, ya que este proceso ha venido acompañado de conflictos intensos en algunas entidades.

Arnaud (2003) afirma que para obtener mejores resultados en la transformación del sistema de formación docente es necesario reformar y fortalecer el ámbito de la administración educativa por su cercanía con las escuelas haciendo énfasis en la vinculación de la formación inicial y permanente, el sistema de estímulos y las condiciones de trabajo de los maestros en servicio. Este autor también coincide con Martínez Olivé (2003) en el sentido de que debe evitarse la competencia casi salvaje que se da en algunas entidades entre las propias escuelas normales públicas o entre los propios programas de actualización de maestros por la matrícula, ya que a veces se les encuentra compitiendo del peor modo: bajando las exigencias académicas para que los maestros vayan a aprovechar los programas de dudosa o baja calidad, tanto de formación inicial como de formación continua.

Gómez Morín (2003) relaciona la constitución de un sistema de formación docente con la idea de construir una política integral; es decir, una política educativa nacional desde la perspectiva de las IFAD de las autoridades educativas, las maestras y los maestros, los centros de investigación y los investigadores educativos y desde la sociedad en su conjunto, como garante de que la política educativa tendrá un nivel de respaldo y consenso social para poner en marcha los acuerdos que se logren en el aspecto de la formación docente. Para este funcionario federal, lo anterior significa pensar que la gobernabilidad educativa del país se traduzca en el establecimiento de una agenda que esté asociada al poder ser del deber ser (de la formación docente). Define que hay un deber ser de la formación inicial y el desarrollo de los maestros, pero hay un poder ser en función de las características, de los recursos y de las coincidencias que se pueden construir en el proceso del diseño de dicho sistema.

Gómez Morín (2003) afirma que política integral significa la revisión, discusión y un diálogo informado sobre las múltiples instancias, públicas y privadas que ofrecen los servicios de formación, actualización, capacitación y postgrados en educación, pues no necesariamente todas las instituciones comparten la misma visión, los mismos lineamientos ni las mismas estrategias para la formación de maestros. Para este autor una política integral es un lineamiento nacional que permitirá establecer puntos de unión y articulación entre todas las instituciones y sus programas de estudio, congruentes con la naturaleza del trabajo de los maestros y señala que la articulación no sólo se debe dar entre los programas y las instituciones que ofrecen los servicios de formación docente, sino también con los niveles educativos y del contexto en que se da la formación y la actualización.

Gómez Morín (2003) señala que diseñar un sistema de formación y actualización de los maestros, pensado desde el aula y desde la escuela, es un replanteamiento significativo de la construcción de una política integral para la formación y el desarrollo de los maestros de educación básica. Afirma que el propósito es que la constitución

de un sistema de formación y actualización no responda a un deseo personal o individual de las instituciones que ofrecen el servicio de formación, sino que responda a una política de Estado; afirma que uno de los elementos fundamentales de la articulación de un sistema de formación y actualización de docentes son los mecanismos de evaluación que permitan conocer los resultados de las estrategias aplicadas. Constituir un sistema (concluye) es poner a la escuela como centro de gravedad del sistema; lo que implica democratizar la educación; es decir, hacer pública la educación pública. Finalmente concluye en que la oferta de los servicios de formación y actualización no está bien articulada.

El aspecto de la actualización, como la otra cara de la formación, es abordada por otros autores. Por ejemplo, Ortiz Jiménez (2003) señala que la formación continua en México es reciente, lo que puede apreciarse en las leyes estatales de educación, no así en la Ley General de Educación la cual evade este compromiso. También señala que otro de los retos de la actualización lo representa el presupuesto, ya que actualizar a los maestros representa un esfuerzo financiero, de materiales y de recursos humanos muy importante, por lo que considera que no habrá presupuesto que alcance para cumplir este propósito. Ortiz Jiménez (2003) concluye en que buscar los mecanismos de articulación regional y estatal y el común denominador de lo nacional permitiría vivir una experiencia en federalización cuya asignatura sigue estando pendiente; afirma que integrar un sistema nacional que regule abierta, flexible y coordinadamente los esfuerzos de actualización representa para el maestro tener márgenes de decisiones al interior de las escuelas para analizar el qué y el cómo se debe actualizar.

Guerrero (2003) señala que es necesario articularnos entre entidades, al interior de cada entidad, con las instituciones, con los participantes, con los ofertantes de cursos, de tal manera de no andar cada quien por su lado, dispersos, y afirma que las herramientas de los maestros son azarosas, sin planeación, sin un continuo y confía en

que la política integral permitirá la articulación de entidades, planes y programas de formación y actualización. También señala que ésta es la oportunidad que se tiene de articular una política integral que lleve a la conformación de un sistema que le dé sentido a todo aquello que en materia de docencia se tiene. Esta autora piensa que hablar de un sistema no es sumar lo que se tiene, sino articular, dar lineamientos, estructurar líneas, tendencias, conciliar y articular instituciones, elementos, ofertas de planes y programas de instituciones públicas y privadas.

Cervantes (2003) defiende la existencia de un sistema de actualización en México afirmando que existe una experiencia sistemática. Señala que en cada entidad se cuenta con instancias que se responsabilizan de la actualización de los maestros y que además hay condiciones normativas para ello. Contabiliza la existencia de alrededor de 1700 opciones de actualización para los docentes, aunque reconoce que cerca del 50% nada tienen que ver con los planes y programas de formación docente y el otro 50% mantiene incongruencias con los planes y programas en vigor.

León Cadena (2003) coincide con Cervantes (2003) y señala que los maestros tienen una oferta de actualización ofrecida por todas las IFAD, aunque reconoce que, si bien ésta es ilimitada, también se encuentra desarticulada, y que no todos los actores en el quehacer docente apuestan al mismo fin. Reconoce que la actualización no tiene un enfoque sistémico de relaciones entre sí, sino que esas relaciones son incongruentes. Esta autora señala que uno de los obstáculos en la función docente es la integración, la falta de consensos y de acuerdos y propone que se debe generar una nueva estructura en culturas diferentes. Señala que la formación inicial y permanente se da en culturas diferentes como las que se viven en la Universidad Pedagógica, en las normales o en los CAM.

También señala que uno de los retos importantes es el de contar con ejes articuladores y no perder de vista los propósitos para los cuales se construyó este sistema y qué es lo que se espera de él.

Por lo que respecta a la opinión de los docentes normalistas del estado de Durango, en cuanto a las razones por las cuales debe integrarse el sistema estatal de formación docente, su postura es coincidente con los autores antes señalados. En el Foro Estatal de Discusión y Análisis realizado en el 2003, éstos concluyen en la necesidad de crear un sistema de formación, actualización y profesionalización docente estatal, que integre a todas las instancias que ejercen funciones de este tipo, donde se establezca la vinculación entre las instituciones formadoras de docentes, con un marco normativo que las ubique como parte de este sistema a fin de evitar duplicidad de funciones, dispendio y sub utilización de recursos, desarticulación en las acciones que cada una de ellas realizan y evitar así que se dispersen los esfuerzos por mejorar la calidad de los servicios que prestan.

De la revisión de los autores citados en este apartado, se detectan algunas razones por las cuales debe integrarse el sistema estatal de formación docente tales como: a) dar coherencia al sistema; b) homogeneizar las políticas de formación docente; c) tener control sobre la aplicación de planes y programas de estudio, la matrícula escolar, los procesos de selección de estudiantes, así como el ingreso y permanencia de los docentes normalistas en el sistema; d) el mejoramiento de las condiciones materiales y económicas en las cuales laboran los docentes normalistas; e) eficientización del sistema, evitando duplicidades en el funcionamiento de las instituciones de formación docente; f) establecer puntos de unión entre todas las instituciones formadoras de docentes y de éstas con el nivel de educación básica; g) lograr una mejor coordinación entre los diversos órdenes de gobierno e instancias que tienen relación con la formación docente; h) establecer una normatividad común que regule al sistema; i) poner a la escuela como el centro del sistema; y d) lograr claridad en los fines del sistema.

LA FORMACIÓN DOCENTE EN AMÉRICA LATINA.
UN ESTADO DEL CONOCIMIENTO

Messina (1999) presenta un estado del conocimiento que abarca los años noventa en América Latina. Esta investigadora hace notar que existe poca presencia de investigaciones acerca de la formación del profesorado. El estado del conocimiento fue organizando como un «modelo para armar», compuesto por cinco grupos de investigaciones:

- a) Hay 19 investigaciones referentes a la formación docente inicial, de nivel regional (América Latina), nacional o institucional, abordando la dimensión institucional y las características de los estudiantes.
- b) Se registran 4 investigaciones sobre la formación docente continua o en servicio.
- c) Aparecen 4 investigaciones y sistematizaciones acerca de talleres de formación de educadores, en la línea de reflexión desde la práctica, principalmente bajo la metodología etnográfica.
- d) Hay 2 investigaciones vinculadas a la profesión docente, el trabajo docente y la identidad docente, que hacen referencia a la formación docente o que hacen aportaciones al tema.
- e) Se registran 3 investigaciones didácticas y curriculares acerca de los saberes pedagógicos.

Algunas investigaciones manifiestan que no existen políticas de gobierno para la formación docente inicial o donde existen éstas son inadecuadas; otras señalan que no se ha constituido un subsistema de formación docente.

Las investigaciones del primer bloque son las que tienen relación más directa con los sistemas de formación docente, porque dan cuen-

ta de las condiciones institucionales de los centros de formación, desde un estudio de caso hasta una descripción general del subsistema de formación inicial.

Otros elementos que se pueden recuperar en la noción sistémica son abordados en las investigaciones del tercer bloque, porque dan cuenta de la formación en movimiento y los factores facilitadores y obstaculizadores del cambio: las aperturas de los participantes; la resistencia al cambio; la tendencia a orientarse por el deber ser; atribuir el conflicto a terceros y privilegiar las carencias y los obstáculos; la representación de que la responsabilidad de los aprendizajes reside en el docente; y la tendencia a compartir en el grupo de pares y callar frente a la autoridad.

En el cuarto bloque se identifican elementos útiles en la exploración del funcionamiento del sistema de formación docente: a) el profesor es funcionario de una organización, sometido a una estructura de autoridad, a rituales y complejas demandas y regulaciones; b) el currículo oculto es más fuerte que los contenidos, y la función de la escuela es preparar-disciplinar para el trabajo social, organizado para subordinar a las personas a los intereses sociales, políticos y económicos; y c) la escuela es el territorio de los profesores y éstos tienen un resquicio de autonomía profesional.

De acuerdo con Remedi (1997, como se cita en Messina, 1999), la formación del profesorado se hace en el vacío dejando de lado el contexto político y económico de la educación en su conjunto.

El análisis del estado del conocimiento permite identificar un vacío en relación con el comportamiento de los sistemas de formación docente en los diversos países y detectar cómo ha sido abordado el tema de la formación docente en diferentes naciones de la región: se hace alusión al aspecto pedagógico, curricular y de las condiciones de trabajo de maestro y alumnado, pero no se ha abordado la formación docente desde la óptica de la política pública ni con una visión sistémica de tales procesos. Es decir, se hace alusión a “sistemas” de formación docente, entendiendo a éste como un conjunto de

instituciones articuladas solamente bajo planes y programas de trabajo y la misión de formar docentes, pero sin señalar sus componentes y características con una visión sistémica.

Además del aporte de Messina (1999) se encontró un trabajo de investigación realizado por Álvarez et al. (2002). Este trabajo se titula “Los Nuevos Sistemas de Formación Docente para la Educación Básica en un Nuevo Siglo”. El objetivo es formular y fundamentar alternativas y estrategias para la integración de sistemas estatales a partir de las propuestas de los protagonistas de las propias instituciones y de otros sectores interesados en la formación de los profesores. Inicialmente, las consultas se aplicaron en San Luis Potosí, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Estado de México, Distrito Federal, Tabasco, Tamaulipas, Campeche y Yucatán, pero no todas tuvieron una muestra representativa.

La investigación se inició durante la segunda mitad de la década de los noventa por encargo del secretario de Educación de San Luis Potosí, Fernando Silva Nieto. El trabajo, de tipo cuantitativo, se realizó en el contexto del entonces recién implementado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) y en él participaron los responsables de los programas de actualización de los profesores de educación básica, las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, escuelas normales federalizadas y estatales y los responsables de los centros de actualización del magisterio. El instrumento diseñado para la identificación de los problemas críticos que enfrentan los programas de formación y los desafíos que les representa el cambio de paradigmas en los sistemas educativos del siglo XXI consistió en un documento denominado “Cuestionario de opinión sobre el futuro de la formación docente”; se integró con 12 preguntas abiertas y fue aplicado en tres entidades, con fechas y muestras diferentes: Guanajuato (1996), a una muestra de 28 trabajadores de la educación; Michoacán (1996), con 29, y Jalisco (2000) con 137.

Se realizó un análisis comparativo entre las respuestas de cada entidad convirtiendo las frecuencias de las respuestas en porcentajes,

por lo que éstos se tomaron como una ponderación de las frecuencias relativas para cada una de las preguntas del cuestionario.

El equipo de trabajo concentró las respuestas en tres categorías: a) propuestas que no cambian las tendencias actuales; b) propuestas de cambios que modifican la tendencia actual; y c) propuestas innovadoras para la futura formación de profesores. Como resultado se obtuvo una aproximación al diagnóstico y se identificaron los principales problemas que afectan a los programas de formación docente, entre los que destacaron: a) selección inadecuada de aspirantes al magisterio; b) falta de selección y formación apropiada de los formadores de los maestros; c) ausencia de un trabajo colegiado entre los docentes de las instituciones formadoras de docentes; y d) imposición de programas de gestión excesivamente centralizados y burocratizados.

CAPÍTULO III.

LA TEORÍA DE LOS SISTEMAS, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA FORMACIÓN DOCENTE

En virtud de que en esta investigación se aborda el Sistema Estatal de Formación Docente, como objeto de estudio, se consideró necesario revisar varios conceptos tales como el de sistema -abordando la teoría elaborada por los autores más conocidos que han profundizado en el ámbito de la teoría de sistemas-; así como los de formación y formación docente, para de esta manera poder caracterizar lo que es un sistema de formación docente. También se aborda el concepto de administración pública, pues se indaga sobre las implicaciones que para ésta, tiene la integración del sistema estatal de formación docente en Durango.

Para definir los conceptos de formación y formación docente, se recurrió a lo expuesto por autores que han estudiado el campo educativo, sobre todo aquellos que se han centrado en el ámbito de la formación docente. Lo anterior no significa que se desee estudiar la formación docente desde la perspectiva puramente educativa o pedagógica, sino se trata de encontrar las implicaciones que tiene la constitución del sistema de formación docente, lo que llevó a explorar aspectos relacionados con los ámbitos administrativo, político, económico y cultural. El concepto de sistema de formación docente se delineó tomando como referentes algunos de los aspectos atribuidos a los conceptos de sistema, de formación y de formación docente.

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

Según Kast y Rosenzweig (1996), en la elaboración del concepto de administración existen tres pilares principales que lo hicieron posible. El primero fue el desarrollo de la administración cientí-

fica de Taylor y Fayol; el segundo, los trabajos sobre burocracia de Max Weber y el tercero, los conocimientos aportados por los primeros teóricos del proceso administrativo. Con estos aportes inició la creación de un cuerpo de conocimientos relacionados con la administración de empresas y organizaciones más complejas. En 1910 empezó a usarse el término “administración científica” en un informe presentado por Luis Brandeis ante la Comisión Interestatal de Comercio de los Estados Unidos; por administración se entendía la planeación, la estandarización y el mejor aprovechamiento del recurso humano en el nivel operativo del proceso productivo con el propósito de maximizar la producción reduciendo el gasto de insumos (Kast y Rosenzweig, 1996).

Casi simultáneamente, en Francia, Fayol (1961) sostenía que la administración era una función universal que se podía definir en términos de varios procesos que los administradores desarrollaban. Señaló que los principios administrativos eran aplicables no sólo a las empresas, sino también -entre otras- a las organizaciones gubernamentales, militares y religiosas y definió el concepto de administración como “prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar” (p. 132). Fayol (1961) desarrolló catorce principios administrativos⁸, reiterando que éstos eran flexibles y que su aplicación dependía de saber utilizarlos, lo que constituía un arte que requiere inteligencia, experiencia, decisión y equidad (Fayol, 1961; Kast y Rosenzweig, 1996; Navarro, 1999).

Para Parker, la administración implica la aceptación de la autoridad, la coordinación lateral, la integración de los miembros de la organización y la necesidad de cambios en un proceso administrativo dinámico (Kast y Rosenzweig, 1996). Para D. Money y Alan C. Reiley la administración se basaba en cuatro aspectos: el principio coordinador para la unidad de acción, el principio escalar, el principio fun-

8 Los catorce principios administrativos de Fayol son: 1) división del trabajo; 2) autoridad y responsabilidad; 3) disciplina; 4) unidad de mando; 5) unidad de dirección; 6) subordinación del interés individual al general; 7) remuneración al personal; 8) centralización; 9) línea de autoridad; 10) orden; 11) equidad; 12) estabilidad del personal; 13) iniciativa y 14) espíritu de grupo.

cional y el principio de staff. Uno de los aportes más importante de este grupo de teóricos es el señalamiento de que la administración debería ser considerada como un campo de estudio independiente, el cual debe observarse y estudiarse como parte importante de una tarea científica y académica (Kast y Rosenzweig, 1996).

Para Koontz y Weihrich (1999) la administración es el proceso de diseñar y mantener un entorno en el que, trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente objetivos específicos y se divide en cinco funciones básicas: planeación, organización, integración de personal, dirección y control.

CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Weber representa el punto de convergencia entre la administración tradicional y el concepto de administración pública, ya que su modelo burocrático es generado mediante sus observaciones en las dependencias gubernamentales; es decir, la administración pública recibió importantes influencias de la administración científica ya que los publiadministrativistas destacaron la necesidad de incrementar la efectividad y la eficiencia en el gobierno mediante el mejoramiento de las prácticas administrativas.

Estos escritores pensaban que había la necesidad de separar la política de la administración; adjudicaban a la política los fines y objetivos a lograr, los cuales debían ser promulgados por actividades legislativas y del ejecutivo y a la administración pública le atribuían ser el brazo administrativo del gobierno (Kast y Rosenzweig, 1996).

Para Bustani et al. (1976) la administración pública se concibe como un sistema de sistemas, dentro del que operan en jerarquías decrecientes sistemas y subsistemas que colaboran coordinadamente en el logro de los objetivos propuestos.

Wilson (como se cita en Guerrero, 1986) señala que la administración pública es la parte más visible del gobierno, es el gobierno en

acción, el ejecutivo mismo que actúa, por lo que la administración pública es tan antigua como el gobierno mismo.

Guerrero (1986) señala que la definición de administración pública sólo es válida en cada contexto nacional, y debe omitirse un concepto unívoco y general, dejándolo sólo como válido para el modo de producción capitalista como totalidad. En este sentido, afirma que en todo caso, la administración pública es una relación que vincula al Estado con la sociedad, teniendo en una frontera a la política y en otra a la sociedad.

Guerrero (1989) afirma que la administración pública es la acción del Estado, la cual tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye la vida propiamente del exterior del Estado.

Bonnin (como se cita en Guerrero, 1989) define a la administración pública como una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.

En estos autores se encuentran variadas definiciones sobre el concepto de administración pública; sin embargo la mayoría coincide en varios aspectos: a) que en ésta se han tratado de aplicar las prácticas de la administración tradicional; b) que la administración pública es la parte visible del gobierno; c) que es el gobierno en acción que potencia y corrige las deficiencias visibles de la sociedad; d) que es la forma responsable de optimizar los recursos humanos y económicos; y e) que sirve para incrementar la efectividad y eficiencia en el gobierno en el servicio que brinda a la sociedad. Para varios autores, la administración pública es el vínculo entre el Estado y la sociedad y para uno de ellos, es un sistema de sistemas.

La importancia de estos conceptos en este trabajo de investigación radica en la necesidad de tener claridad en los aspectos que comprenden la administración pública, para de esta manera ir indagando las implicaciones que tiene la integración del sistema de formación docente con cada uno de estos componentes. Esto podrá ayudar a poner de manifiesto la fuerte relación existente entre la administración pública de Durango y el sistema estatal de formación docente.

LA TEORÍA DE SISTEMAS. SU EVOLUCIÓN

Para esta investigación es importante definir qué es un sistema, cómo se conforma; de qué manera se articula; cuáles son sus componentes. Para ello se aborda la Teoría de Sistemas en sus diferentes corrientes, en virtud de que el objeto de estudio es “*el Sistema Estatal de Formación Docente en Durango*”, por lo que es importante profundizar en los conceptos acuñados por los diferentes teóricos, pues se estudia al servicio docente como *sistema* y con el propósito de encontrar las implicaciones que éste tiene para la administración pública.

La Teoría General de Sistemas (TGS). Conceptos y Componentes

El biólogo Ludwig von Bertalanffy (1989) acuñó la denominación “Teoría General de Sistemas” (TGS). Para él, ésta debería constituirse en un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y sociales y ser al mismo tiempo un instrumento básico para la formación y preparación de científicos. Este autor concibe al sistema “como un complejo de componentes interactuantes, conceptos característicos de totalidades organizadas, tales como interacción, suma, mecanización, centralización, competencia, finalidad [...] aplicados a fenómenos concretos” (p. 94).

Para Arnold y Osorio (1998), la TGS consiste en concebir al sistema como parte de un supra sistema y a la vez, un suprasistema de un subsistema. Así, al atender la problemática de un sistema, todas las modificaciones que se realicen en él, afectarán a los demás: subsistemas o suprasistemas, por lo que al resolver un problema se deben analizar todas las consecuencias que pueden afectar positiva o negativamente a éstos, y de esta forma obtener información para una mejor toma de decisión. Todo sistema tiene cuando menos dos elementos y están interconectados. Un concepto fundamental en la TGS

es la relación jerárquica entre los sistemas: con excepción del universo total, un sistema está integrado de subsistemas de menor orden y es también parte de un supra sistema. Los sistemas tienen límites que los separan de su medio ambiente. Los autores citados señalan que la mayoría de las veces existe una “área gris” entre el sistema y el medio ambiente, que son aspectos (o componentes) que pueden estar dentro o fuera del sistema, por lo que se puede “negociar” o determinar si pertenecen o no al sistema. El sistema relativamente cerrado tiene límites rígidos e impermeables, mientras que el sistema abierto tiene límites permeables entre sí mismo y un supra sistema más amplio. Los sistemas abiertos intercambian información, energía o materia con su medio ambiente. Los límites se definen con relativa facilidad en los sistemas naturales y físicos, pero son muy difíciles de delinear en los sistemas sociales, tales como los organizacionales. La mayoría de los sistemas dan la impresión de tener propósitos o fines múltiples (Arnold y Osorio, 1998).

Arnold y Osorio (1998) plantean que en todo sistema están presentes los siguientes axiomas: a) todo sistema está constituido por subsistemas; b) todo sistema es un subsistema de un sistema mayor; c) todo sistema está constituido por al menos dos componentes (subsistemas); d) todo sistema es abierto; e) toda acción o modificación de un sistema afecta a los demás sistemas; f) entre más grande sea un sistema su comportamiento y entendimiento es más complejo; g) todo sistema tiene un objetivo, ya sea natural o artificial; h) todo sistema se comporta en forma jerárquica; i) todo sistema se comporta con el modelo de: Entrada---> Proceso ---> Salida.

Pariente Fragoso (2001) elabora un concepto de sistema, mediante el cual se despega del tradicional concepto de la clásica TGS, pues mientras aquella afirma que el todo es igual a la suma de las partes en éste plantea que un sistema

es un conjunto de dos o más componentes o subsistemas interdependientes e interactuantes, que forman un todo complejo y organizado, delimitado por fronteras relativamente

identificables dentro de un entorno, y cuyo resultado es mayor que el resultado que las partes podrían tener si funcionaran de manera independiente. (p. 104)

Para Churchman (como se cita en Pariente Frago, 2001), las cinco consideraciones básicas de un sistema son: a) los objetivos del sistema considerado como un todo; b) el entorno del sistema: las restricciones fijas; c) los recursos del sistema; d) los componentes del sistema; y e) la administración del sistema. El mismo autor señala como características principales de un sistema las siguientes: son artificiales, perfectibles, poseen límites y jerarquías, son flexibles, cambian con el tiempo, poseen entropía negativa y mecanismos de mantenimiento y adaptación, tienden al equilibrio (homeóstasis), al crecimiento y poseen equifinalidad.

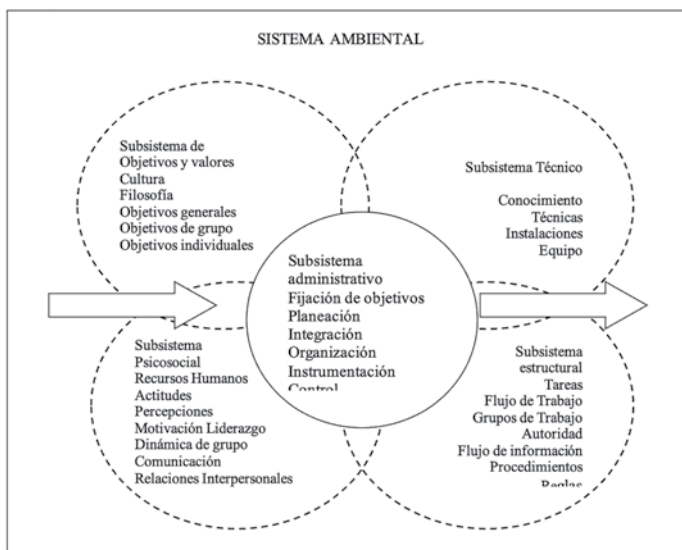
Desde el enfoque de la teoría de las organizaciones, para Kast y Rosenzweig (1996), un sistema es un todo organizado y unitario, compuesto de dos o más partes interdependientes, componentes o subsistemas y delineado por límites identificables que lo separan de su supra sistema ambiental. Para estos autores las organizaciones sociales son sistemas integrados por varios subsistemas, tales como (ver figura 4):

- a) El subsistema de objetivos y valores. Que son tomados del medio sociocultural al tiempo que el sistema ejerce influencia en los valores de la sociedad.
- b) El subsistema técnico. Determinado por los propósitos de la organización; se refiere a los conocimientos necesarios para el desarrollo de la tarea. Incluye técnicas, equipo, procesos e instalaciones utilizados en la transformación de los insumos en producto.
- c) El subsistema psicosocial. Implica el comportamiento individual y la motivación, relaciones de rol y estatus, dinámica de grupos y redes de influencia. Es afectado por las fuerzas del ambiente y por la tecnología, tareas y estructura de la organización.

- d) El subsistema estructural. Se refiere a las formas en que se dividen las tareas de la organización (diferenciación) y a la coordinación de estas actividades (integración). Se determina mediante organigramas, descripción de puestos, reglas y procedimientos. Se relaciona con las formas de autoridad, comunicación y flujo del trabajo.
- e) El subsistema administrativo. Que juega un papel central en la determinación de objetivos, planeación, diseño de la organización y control de actividades, y en la relación de la organización con su medio ambiente. Las funciones y prácticas administrativas son vitales para la integración de actividades en todos los demás subsistemas.

En las definiciones más comunes los sistemas se identifican como conjuntos de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema directa o indirectamente unido de modo más o menos estable y cuyo comportamiento global persigue, normalmente, algún tipo de objetivo (teleología) (Arnold y Osorio, 1998). De acuerdo con los conceptos de la TGS, el sistema de formación docente en México se encuentra interconectado a otros subsistemas del Sistema Educativo Mexicano a la vez, este sistema educativo mexicano se encuentra interconectado a otros subsistemas del macrosistema Estado-nación que es México. Esos otros subsistemas podrían ser el legislativo, el judicial, el de de salud, el fiscal, el hacendario, etc.; es decir, con cada una de las áreas de la vida nacional.

Figura 4 Modelo de sistema de organización.



Fuente: Kast Rosenzweig y, (1996, p.120).

Para algunos estudiosos de los sistemas, la clásica TGS parece tener limitantes importantes para comprender el funcionamiento de los sistemas integrados por grupos de humanos, especialmente. Este grupo de autores afirman que esta teoría se ha limitado a diseñar modelos de sistemas basados en la relación del todo y las partes; es decir, que un sistema se compone de elementos cuya suma es igual que la totalidad de sus partes. Como en el sistema de formación docente la participación de humanos es prioritaria y esencial (educandos, educadores, padres de familia, etc.), es necesario analizar esos autores, cuyas diferencias con la TGS son encabezados por Niklas Luhmann y serán abordados en el apartado siguiente.

La Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann

Para Stichwech, (2001), la teoría de sistemas de Luhmann es básicamente una teoría de la comunicación y tiene sus antecedentes en las teorías de Shannon y Weaver (1949); de Ruesch y Bateson (1951); en los trabajos de la Escuela de Palo Alto, de Watslawick, y en la “Teoría del Acto” de Austin y Searle y en los Análisis Etnometodológicos y de la Conversación de Sacks (1992).

Para Beriain y García Blanco (como se cita en Luhmann, 1998) la aspiración de Luhmann consistió en fundar un discurso sociológico radicalmente innovador, en el que el punto de partida y de destino no es ya la unidad, sino la diferencia, esto en contrapartida con el pensamiento occidental para el cual la unidad ha sido el principio y final de todo discurso.

Luhmann (1998) señala que la sociedad moderna no puede concebirse como algo perfecto con la capacidad de proporcionar a sus integrantes -los seres humanos- una autorrealización plena; opina que

la sociedad es más bien una muy diferenciada y abstracta red comunicativa que proporciona poco más que unas muy laxas condiciones de compatibilidad social [...] por ello [...] la unidad no puede seguir entendiéndose como el principio de la teoría y se hace preciso poner en su lugar la diferencia. (Luhmann, 1998, p. 16)

Para este autor, uno de los principales alcances de la teoría de sistemas ha sido lograr cambiar el paradigma clásico emanado de la TGS y la cibernética que presuponía el modelo de un todo constituido de partes y relaciones entre éstas, por un modelo que hace énfasis en la diferencia entre sistema y entorno.

Según Izuzquiza (como se cita en Luhmann, 1990) existe una diferencia marcada entre la teoría general de sistemas clásica propuesta por Bertalanffy y sus seguidores y la teoría de sistemas luhmanniana. Esta diferencia radica en que, como paradigma de la teoría de sistemas, la diferencia entre sistema y entorno obliga a sustituir la

diferencia entre todo y parte por una teoría de la diferenciación sistémica, que consiste en una repetición de la constitución de sistemas en el interior de los sistemas. Dentro de los sistemas se puede dar una posterior diferenciación de otras diferencias sistema-entorno. De esta manera

el sistema en su conjunto obtiene la función de medio interno para los subsistemas; con ello, la diferencia sistema-entorno se reduplica y el sistema en su conjunto se auto multiplica como una multiplicidad de diferencias internas sistema-entorno. Cada diferencia entre subsistema y entorno interno reconstituye el sistema en su conjunto. (Luhmann, 1990, p. 54)

Para Izuzquiza (como se cita en Luhmann, 1990) la teoría de sistemas sociales de Luhmann renuncia a todo holismo y con ello al esquema de distinción del todo y las partes. También desestima las formas de reentrada que suponen que las partes representan al todo o están determinadas por hologramas con los que el todo se inserta en partes.

Concepto de Sistema

Luhmann, señala que un sistema

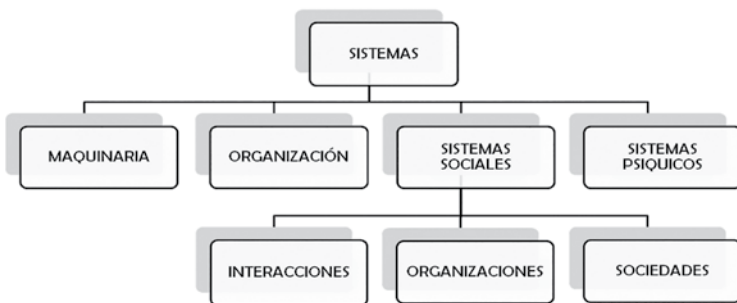
es la forma de una distinción, por lo que tiene dos caras: el sistema (como el interior de la forma) y el entorno (como el exterior de la forma). Sólo las dos caras juntas constituyen la distinción, la forma, el concepto. Por tanto, el entorno es para esta forma tan importante, tan indispensable como el sistema mismo. (1998, p. 54)

Para Izuzquiza (como se cita en Luhmann, 1990) el núcleo de la teoría de Luhmann es una teoría de la sociedad contemporánea donde distingue tres tipos de sistemas: a) los sistemas vivos -que se basan en la vida-; b) los psíquicos -basados en la conciencia-; y c) los sociales que se basan en la comunicación (ver figura 5). Cada uno de

estos sistemas se diferencia respecto de su entorno y construyen su propio modo de actuación. Los sistemas de Luhmann son cerrados en sí mismos, por esta razón no mantienen contacto entre sí, aunque éstos mantienen una mezcla peculiar de clausura-apertura que les permite relacionarse mediante una operación que consiste en que cada uno de ellos pone al servicio de los otros sistemas su propia estructura para que sigan construyendo la complejidad que como sistema les es propia. A esta relación Luhmann la denomina con el concepto de “interpenetrabilidad”.

Con esta visión coincide Rodríguez (2001) quien señala que los subsistemas son cerrados a la información, pero abiertos a la energía, por ello, los subsistemas se relacionan entre sí a través de sus prestaciones recíprocas. Como el tiempo se acelera y el cambio también, se producen dificultades de sincronización entre los subsistemas. En opinión de este autor, en la moderna sociedad mundial, los distintos subsistemas funcionales cuentan con mayor autonomía autopoietica mientras que simultáneamente se ha incrementado el contacto y la interdependencia recíproca.

Figura 5 Tipos de sistemas según Luhmann (1990). Adaptación propia



Los Límites del Sistema

La definición del concepto de sistema luhmanniano conduce a una interrogante: ¿dónde se ubica el límite del sistema? La respuesta que Luhmann (1998) otorga a ello es que el límite no se localiza en ninguna de las dos caras, sino que sirve de puente entre una y otra.

Una de las diferencias entre los conceptos de la clásica TGS y la teoría de sistemas sociales de Luhmann radica en que mientras que el modelo de sistemas de aquella habla de estructuras, ésta señala la existencia de límites. El límite tiene la doble función de separar y unir al sistema y su entorno y es imposible definir a cual pertenece. Cuando los límites están bien definidos, los elementos deben formar parte o del sistema o del entorno. El límite separa elementos pero no necesariamente relaciones; es decir, separa acontecimientos, pero deja pasar efectos causales. Mediante los límites los sistemas pueden abrirse y cerrarse a la vez, separando las interdependencias internas de las interdependencias sistema-entorno y refiriéndose las unas a las otras. El mantenimiento del límite significa también el mantenimiento del sistema; es decir, los límites no suponen ninguna ruptura para la interdependencia.

Concepto de Autopoiesis en la Teoría de los Sistemas Sociales

El concepto de autopoiesis fue inicialmente concebido por el chileno Humberto Maturana (2004) para quien ésta es en realidad una teoría que explica el origen autónomo de los seres vivos en la tierra; para este autor, ninguno de sus elementos aislados lo definen como sistema, aunque para la existencia de éste, es imprescindible la presencia de cada uno de ellos. Maturana y Varela (2004) sostienen que a un sistema vivo lo define su organización, por tanto, es posible explicarlo como se explica cualquier otra organización: en términos de relaciones y no de las propiedades de sus componentes. Estos autores dividen las máquinas entre vivas y no vivas.

Las máquinas vivas son autopoieticas. Una máquina autopoietica es aquella que continuamente especifica y produce su propia organización a través de la producción de sus propios componentes. Esto añade otra característica a las máquinas autopoieticas: son sistemas homeostáticos que tienen a su propia organización como la variable que mantienen constante. Las máquinas autopoieticas no tienen entradas ni salidas, pueden ser perturbadas por hechos externos y experimentar cambios internos que compensan esas perturbaciones. Si éstas se repiten, la máquina puede pasar por series reiteradas de cambios internos, que pueden ser o no los mismos. Sin embargo, cualquier serie de cambios internos que se produzca está siempre subordinada a la conservación de la organización de la máquina, siendo esta condición definitoria de las máquinas autopoieticas (Maturana y Varela, 2004, p. 71).

Si en un sistema vivo no se cumpliera esta condición de que todo cambio estuviera subordinado a la conservación de su organización autopoietica, el sistema perdería ese aspecto de su organización que lo define como unidad y, por tanto, se desintegraría.

Luhmann (1990) explica el concepto de autopoiesis señalando que en el entorno de los organismos vivos hay otros organismos vivos y en el entorno de la conciencia hay otras conciencias, pero en ambos casos el proceso de reproducción propio del sistema sólo se puede aplicar internamente; es decir, un organismo vivo no puede producir otro organismo vivo -los sistemas vivos siguen requiriendo de su determinación genética para su autonomía vital- ni una conciencia puede producir otra conciencia.

El concepto de autopoiesis va fuertemente imbricado al de autorreferencia. Luhmann (1998) señala que los sistemas autorreferenciales no sólo tienen, sino que necesitan disponer de la capacidad de controlar la producción y distintividad de sus elementos. Derivado de ello, el elemento del sistema resulta ser una unidad indescomponible. Así, el sistema autopoietico es aquél que es capaz de constituir los elementos o unidades funcionales que le permiten autoconstituirse.

Estos conceptos de sistemas autopoieticos y autorreferenciales no significan que este tipo de sistemas ignoren el entorno. Esta teoría sigue reconociendo la dependencia del sistema a su entorno y el necesario acoplamiento de uno y otro, pero para ello es condición que el sistema reproduzca exclusivamente sus operaciones dentro de un entramado recursivo de sus propias operaciones, ya que

sólo desde las operaciones del sistema se pueden determinar lo que para éste es relevante y sobre todo, lo que le es indiferente. De aquí que el sistema no esté condicionado a responder a todo estímulo que provenga del entorno y que cuando lo hace, pueda decirse que los cambios sistémicos resultantes, si bien son desencadenados por dicho estímulo, están determinados por la estructura del sistema. (Luhmann, 1998, p. 12)

Concepto de Autorreferencia

Maturana (como se cita en Maturana y Varela, 2004) desarrolla este concepto asumiendo que todo lo que pasa en y con los seres vivos tiene lugar en ellos como si operasen como entes auto referidos, por tanto, el surgimiento de un ser vivo resulta de su propio operar. A esto, Varela lo denominó en un inicio como el *principio de clausura operacional*, no en el sentido de aislamiento, sino en el de operación al interior de un espacio de transformaciones, lo que derivó finalmente en el concepto de auto referencia. (Maturana y Varela, 2004).

Este concepto es trasladado después por Luhmann y lo aplica en el campo de su teoría de los sistemas sociales, afirmando que algo puede denominarse autorreferente cuando él mismo constituye los elementos que le dan forma como unidades de función y cuando todas las relaciones entre estos elementos van acompañadas de una indicación hacia esta autoconstitución, reproduciéndose de esta manera la autoconstitución permanentemente. En este sentido, los sistemas autorreferentes operan necesariamente a partir del autocon-

tacto y no tienen otra forma de contacto con el entorno que no sea el auto contacto. (Luhmann, 1990, pp. 90-91)

Luhmann (1990) atribuye a los sistemas autorreferentes ciertas características, entre las que destacan: a) son cerrados, lo que significa que en su autodeterminación no permiten ninguna otra forma de procesamiento; b) renuncian a las posibilidades de un control unilateral; es decir, aunque entre sus elementos puedan darse diferencias de influencia, jerarquías o asimetrías, ninguna parte del sistema puede controlar a otras sin caer a su vez bajo control; c) autorreferencia significa que los elementos de un sistema se interrelacionan mediante reflexión sobre sí mismos; esto sucede sólo cuando existe cierta semejanza suficiente entre dichos elementos. Luhmann (1998), plantea que los sistemas autorreferenciales tienen que manejar siempre la diferencia entre identidad y diferencia para poderse reproducir.

La Sociedad Como Sistema

Para Izuzquiza (como se cita en Luhmann, 1990) la sociedad es un sistema social autopoiético y autorreferente compuesto por comunicaciones. El sistema societal luhmanniano se divide en distintos subsistemas a la vez cerrados y autorreferentes. Cada uno de ellos posee su propio ámbito de comunicaciones y de operación que limita su entorno y reduce la complejidad propia del sistema. Esto lo hace diferenciándose progresivamente en diferentes subsistemas sociales, tales como el derecho, la economía, la política, la religión, la educación, etc. Luhmann señala que una sociedad avanzada será siempre una sociedad altamente diferenciada.

Luhmann (2004) señala que el sistema científico está diferenciado a un nivel de observación de segundo grado y lo mismo sucede con el resto de los sistemas, señala como ejemplos que el sistema económico está observado por el mercado y el sistema político por la opinión pública. También advierte que son los sistemas funcionales y no la sociedad como unidad, los ejecutores operativos de la racionalidad de la sociedad moderna.

Componentes de la Comunicación

Para Luhmann (2004), en la teoría de sistemas solo se puede hablar de comunicación cuando el cambio del estado del complejo A se corresponda con un cambio en el estado del complejo B. Dicho de otra manera: la comunicación no puede concebirse como una transmisión de información; el concepto supone tres características: información, comunicación y comprensión. Luhmann afirma que “todos los problemas que surgen en la comunicación sólo pueden seguir siendo tratados mediante comunicación, y transformados en otros problemas para los que vale la misma regla” (Luhmann, 2004, p. 163).

Para él, los conceptos de autopoiesis y de autorreferencia son los que determinan que el sistema sociedad sea producido y reproducido por sus elementos, los cuales son las comunicaciones. Para este autor la sociedad es el sistema que engloba todas las comunicaciones, aquel que se reproduce autopoieticamente mediante el entrelazamiento recursivo de las comunicaciones y produce comunicaciones siempre nuevas y distintas. La emergencia de un sistema tal incluye comunicaciones [...] y excluye todo lo demás. Las comunicaciones pueden reconocer comunicaciones y distinguirlas de otros estados de cosas que pertenecen al entorno, en el sentido de que es posible comunicarse acerca de ellos, pero no con ellos. (Luhmann, 1998, p. 59)

La teoría de sistemas sociales luhmanniana ubica al hombre fuera del sistema al partir de la base de que un sistema se excluye operativamente del entorno y se incluye observacionalmente en él al basar las observaciones propias del sistema en la diferencia con el entorno como diferencia entre autorreferencia y referencia ajena. Esto significa que el sistema se vuelve casi completamente indiferente por diferenciación en relación con lo que sucede en el entorno; pero utiliza esa indiferencia como un escudo protector para construir complejidad propia. (Luhmann, 2004, p. 73)

Ontiveros (2001) señala que los sistemas sociales son autorreferentes y autopoieticos; la forma de autopoiesis es la comunicación; es decir, los sistemas sociales son sistemas de comunicación y todos los sistemas son iguales en la medida en que se comunican, pero son distintos en la medida en que cada uno se comunica de manera distinta. Señala que Luhmann concibe la sociedad moderna como una sociedad que funciona de manera diferenciada. Esa diferenciación está marcada por los diversos subsistemas: el económico, el político, el de justicia, el artístico, el de intimidad, el de derecho, el educativo, etc. De esta manera el sistema monopoliza para sí mismo la función y tiene en su entorno un grupo de sistemas que le son incompetentes. El sistema establece un código binario que lo identifica y lo hace diferente a los demás. Esa binariedad funciona como un filtro mediante el cual, el sistema se reconoce y acepta la operación que le corresponde o la rechaza. Esto le permite enfrentar el entorno cambiante y en esa medida preservarse y reproducirse.

Según Luhmann (1998) para entender los sistemas sociales en su conjunto, se puede partir de un esquema básico de diferenciación, el cual se puede dar por segmentación, por estratificación o por diferenciación funcional. Afirma que la diferenciación funcional

organiza los procesos de comunicación en torno a funciones especiales que han de ser abordadas a nivel de sociedad. Puesto que todas las funciones necesarias tienen que ser realizadas y son interdependientes, la sociedad no puede conceder primacía absoluta a ninguna de ellas ... La diferenciación comienza bastante pronto como una diferencia de roles. (Luhmann, 1998, pp. 78-79)

Rodríguez (2001) interpretando la teoría luhmanniana señala que la especialización en subsistemas genera que las funciones sean cumplidas en forma exclusiva por el subsistema. No deben existir otras instancias que realicen la misma función (por ejemplo, la política es responsabilidad del subsistema político, así como la economía, del subsistema económico y la educación, del subsistema educativo).

Un subsistema no puede reemplazar a otro, ni ayudarlo en tiempo de crisis, los subsistemas realizan sus funciones para las cuales no existe jerarquía y la función particular es la prioridad. Para el subsistema administrativo lo más importante es la administración mientras que para el económico lo más importante será la economía. Desde cada subsistema funcional se distinguen tres posibilidades de observación; la primera es la observación del sistema sociedad global al que pertenece el subsistema funcional. Consiste en la función que dicho subsistema desarrolla y en la que se han especializado. La segunda es la observación de otros subsistemas funcionales del entorno y consiste en las prestaciones recíprocas con que los subsistemas se relacionan entre sí. La tercera observación es la auto observación, que consiste en la reflexión del sistema. En conclusión, para este autor la diferenciación funcional no es otra cosa que la formación de sistemas dentro de sistemas.

Para Robles y Arnold (2001) un sistema social que no se auto observa no puede auto describirse y si no es capaz de ello, no puede establecer los límites de su autopoiesis.

Ausencia de Intencionalidad o Finalidad en los Sistemas Autopoiéticos

Maturana y Varela (2004) plantean que los sistemas no se planean ni se crean desde fuera, sino que surge en el momento en que un conjunto de elementos comienza a conservarse en una dinámica de interacciones y de relaciones que da origen a un clivaje operacional que separa a un subconjunto de esos elementos -los cuales constituyen el sistema- de otros elementos que quedan excluidos y que pasan a ser el entorno del sistema creado. Esta “espontaneidad” en el surgimiento de los sistemas niega cualquier dimensión de intencionalidad o finalidad en su constitución o en su operar. Luhmann (2004) niega toda posibilidad de fines del sistema y advierte que “con el concepto de autopoiesis adecuado se abandona radicalmente toda perspectiva

teleológica del futuro, tanto natural como la mental. Intenciones y fines son sólo auto simplificaciones de los sistemas.” (p. 130).

Luhmann (1997) enfatiza sobre varias propuestas teóricas que evidencian la ausencia de fines en los sistemas tales como: a) las organizaciones no son sistemas que realizan objetivos, sino sistemas en busca de objetivos, los cuales se encuentran en constante observación de sus propias operaciones y buscan objetivos eventualmente nuevos que le permitan a estos sistemas comprender lo ocurrido o lo que ocurre; b) toda planificación, programación y dirección consiste en operaciones que habrán de ser desarrolladas en el sistema, por tanto, también son observados por el sistema; en conclusión, las organizaciones son observaciones de sistemas que observan; c) las organizaciones son máquinas no triviales: en otras palabras, son máquinas que reaccionan a su propio output, o mejor dicho, a su estado momentáneo, lo que las convierte en máquinas con funcionamiento no fiable; d) los sistemas complejos sólo alcanzan la estabilidad mediante la desconexión de interacciones; e) la planificación y el control en las organizaciones no triviales o autorreferenciales no pueden determinar los futuros estados del sistema ni las futuras relaciones entre sistema y entorno; el control es un proceso de reducción de la diferencia entre objetivo y realidad y lo que resulta de ello no es controlable ni previsible en el sistema, sólo se puede influir mediante un constante recontrol.

El Elemento en el Sistema

El concepto de elemento tiene marcadas diferencias entre la clásica TGS y en la Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann. Mientras que, en la primera se habla del elemento como si este fuera identificable, puramente, de modo analítico; es decir, como si su unidad fuese unidad solo para la observación, la planificación y el diseño, en la teoría luhmanniana el elemento puede definirse como aquella unidad que ya no puede dividirse; esto implica que un sistema solamente puede constituirse o cambiar en tanto que sus elementos se

relacionan, y no a través de su descomposición y reorganización. Los elementos son elementos solo para los sistemas que los utilizan como unidad, y lo son únicamente a través de estos sistemas. Los elementos pueden condicionarse mutuamente: existe uno cuando otro también existe (Luhmann, 2005, p. 163).

El concepto de *sistema* puede definirse como el simple conjunto de relaciones entre elementos; así, entre mayor número de condicionamientos existan en el sistema, mayor grado de complejidad tendrá dicho sistema. Los elementos básicos no son unidades estables, sino eventos que desaparecen tan pronto como aparecen; su reproducción constante requiere continuamente nuevos elementos. Los sistemas

no pueden acumular elementos [...] porque la continua desaparición de los mismos es una condición necesaria de la continuidad del sistema. Así, la disolución y la desintegración se convierten en causas necesarias de su reproducción. Sin la continua pérdida de sus elementos, estos sistemas acumularían, después de un corto espacio de tiempo, demasiados elementos, lo que los incapacitaría para preservar su orden. (Luhmann, 1998, p. 28)

Para Luhmann el sistema está compuesto

de elementos inestables, que duran poco y en ocasiones ni siquiera tienen una duración propia. Tal es el ejemplo de las acciones, las cuales desaparecen en el instante mismo de su aparición. De aquí resulta una paradoja: un sistema suficientemente estable está conformado de elementos inestables. Así, el sistema debe su estabilidad a sí mismo y no a sus elementos. Lo queramos o no, ya no somos lo que éramos y ya no volveremos a ser lo que somos. (Luhmann, 1997, p. 16).

No obstante, el sistema consta de elementos, o bien, acontecimientos. Fuera de los acontecimientos no hay base para la duración de los elementos. Por tanto, los acontecimientos no se pueden separar del sistema, tampoco se pueden distinguir de él de una manera

razonable. La consecuencia de esta teoría de la temporalización es la producción de una nueva interdependencia entre la disolución y la reproducción de los elementos; es decir, los sistemas con una complejidad temporalizada requieren de una desintegración continua y esta desintegración continua es la creadora de lugar y necesidad para los elementos siguientes, lo cual constituye una causa necesaria en la reproducción del sistema. De esta manera, es propio afirmar, desde esta teoría, que la función del sistema consiste en generar las condiciones para la interdependencia entre la disolución y la reproducción de los elementos del sistema. En esta visión de Luhmann (1997), el objetivo no es la estabilidad estática del sistema sino la dinámica, ya que los elementos no pueden mantenerse durante el tiempo, sino desaparecer y reproducirse.

La Complejidad del Sistema

En la medida en que un sistema vaya adquiriendo más elementos, su grado de complejidad irá aumentando.

Ningún sistema puede realizar la posibilidad lógica de interrelacionar todos sus elementos. Por ello es necesaria la reducción de la complejidad del sistema. Para que un sistema pueda conservar todas las posibilidades combinatorias de sus elementos deberá conservarse muy pequeño, o bien, debe ordenar y potenciar las relaciones de selección. Para ello necesita disponer de estructuras y procesos propios que le permitan coordinar todos los elementos que produce y reproduce. (Luhmann, 1990, p. 69)

En estas operaciones tiene gran influencia la velocidad con la que el sistema actúe; es decir, si el sistema es capaz de imprimirle a sus propios procesos mayor velocidad que los procesos relevantes del entorno, el sistema podrá aprovecharlo para prepararse frente a eventualidades o para huir o alcanzar. Así, el más rápido podrá dedicarse mientras tanto a otra cosa. La complejidad del sistema se reproduce

en cada uno de los sucesivos niveles de la formación de subsistemas de manera inevitable. En este sentido, la complejidad “significa obligación a la selección; obligación a la selección significa contingencia, y contingencia significa riesgo” (Luhmann, 1990, p. 69). En otras palabras, la selección de las relaciones entre los elementos que el sistema utiliza para constituirse y mantenerse pudiera excluir otras posibilidades, a las cuales se les denomina con el concepto de contingencia; esta contingencia implica el riesgo de que no se logre la mejor formación del sistema. Luhmann señala que

un sistema complejo no se puede apoyar, ni siquiera desde un punto de vista temporal, en una correspondencia punto por punto con el entorno. Debe renunciar a una completa sincronización con el entorno y ser capaz de compensar de alguna forma los riesgos surgidos por esta falta de correspondencia momentánea. (1990, p. 111)

Esto supone que los sistemas pueden preparar reacciones y tenerlas a su disposición para ciertas eventualidades; es decir, tienen la capacidad de reaccionar ante posibilidades o perturbaciones momentáneas con largos procesos, pero también pueden evitar la reacción sin desintegrarse mientras esto pasa. Así, se puede afirmar que la evolución del sistema sólo es posible si existe la suficiente complejidad de los entornos de sistemas. Esto significa una coevolución de sistemas y entornos.

Luhmann (1990) señala la existencia de un segundo concepto de complejidad según el cual, complejidad es la falta de información de un sistema para poder comprender y describir completamente su entorno o bien a sí mismo. Esta distinción en los conceptos de complejidad indica que los sistemas no comprenden su propia complejidad, pudiendo en cambio problematizarla. El sistema produce por una parte y por otra reacciona ante una imagen poco clara de sí mismo. Los sistemas complejos no sólo deben adaptarse a su entorno sino también a su propia complejidad y hacer frente a improbabilidades y deficiencias internas.

Entropía del Sistema

En la visión de Luhmann (1990) un sistema es entrópico cuando una información sobre un elemento no permite ninguna conclusión sobre otros, y es entrópico para sí mismo cuando en la sustitución de los elementos que desaparecen, cada posible elemento siguiente tiene la misma probabilidad de surgir. De esta manera, la reproducción del sistema a partir de sí mismo resulta azarosa. Este tipo de sistemas se obligan a sí mismos a un cambio permanente en sus estados, combinado desde el punto de vista de la temporalidad, estabilidad e inestabilidad y desde el punto de vista de la objetividad, determinación e indeterminación. Cuando un sistema está obligado a cambiar permanentemente sus estados requiere obtener información de su entorno y poder hacer posible la determinación de su estado siguiente.

La Ausencia de modelos de Sistema en la Teoría de Luhmann

Para la teoría de los sistemas sociales no existen modelos de sistemas. Luhmann afirma que en virtud de la complejidad temporalizada y de la reproducción azarosa del sistema, la teoría no presenta modelos “para no dar la impresión de querer determinar estructuras”. (Luhmann, 1990, p. 130)

La Teoría de los Sistemas Sociales en la Educación

Luhmann afirma que el sistema educativo comienza en un proceso de diferenciación que se sustenta primariamente en escuelas y universidades y en la relevancia para la carrera de los rendimientos educativos allí alcanzada. La carrera

se convierte en aquel modelo estructural que une la selección propia del sistema educativo con la selección coyuntural del sistema económico. Mientras casi todos los universitarios encuentran colocación en la función pública y la economía siga formando ampliamente en el puesto de trabajo,

este arriesgado sistema está suficientemente acolchado por dos lados [...] Sólo hasta ahora se empieza a intuir que las estructuras de carrera discontinuadas por la diferenciación del sistema podrían ser un riesgo inherente permanente de un sistema social diferenciado de forma funcional, en el que ni siquiera la política puede cambiar gran cosa. (1996, p. 43)

Este autor se refiere al sistema educativo en su reproducción autopoietica y afirma que al establecer que algo ocurre con fines educativos, se limitan las operaciones sensatamente conectables. Ni la naturaleza ni la esencia de la educación,

ni una ley normativa ni un valor cultural como pueda ser la formación, producen lo que ocurre a nivel operativo. Más bien, el sistema se engendra a sí mismo por medio de un proceso de auto vinculación, de obligación de proseguir o reconstruir lo iniciado. (Luhmann, 1996, p. 147)

La revisión del concepto de sistema en el contexto de la TGS y en la teoría de los sistemas sociales representa sólo una parte en la elaboración del término *sistema de formación docente*, motivo de este trabajo de investigación. Para complementar la elaboración propia del concepto que nos ocupa es necesario tener un acercamiento a los conceptos de formación y de formación docente. Esto será abordado en el apartado siguiente.

EL CONCEPTO DE FORMACIÓN

Álvarez et al. (2002) señalan que originalmente el concepto de formación surge de la educación popular o la dirigida a los adultos, donde se requiere formar personal especializado en el campo de la educación; afirman que existe una diferencia en el concepto de formación entre los países anglosajones y escandinavos y los iberoamericanos; en los primeros, la formación se relaciona con las habilidades y competencias específicas para el desarrollo del perfeccionamiento profesional, mientras que en los segundos tiene una connotación más limitada y suele relacionarse con programas de educación popular o educación para adultos. Para Rosas Carrasco (2003)

La formación consiste en apropiarse del mundo y situarse en él. El idioma, la dinámica social y las instituciones son los medios que permiten apropiarse de costumbres, ideas, conocimientos, creencias que se encuentran entrelazadas en el entramado social. De esta manera, el hombre se va formando dentro de la sociedad, siempre frente a los otros y, cuando alcanza la posibilidad de abrirse hacia la generalidad, se manifiesta su formación. (p. 38)

Esta autora hace una revisión del concepto formación apoyándose en teóricos como Gadamer (1996) y Honore (1980). Para este, el término formación ha surgido de diferentes tensiones sociales: a) al ser considerada como un derecho, lo que da lugar a los conceptos de formación continua; y b) al percibirse como una condición del desarrollo social y económico, lo que lleva a conceptos de actualización, capacitación o entrenamiento.

Para Rosas Carrasco (2003), la formación pasa por ser un proceso en el que se presenta una dialéctica entre la exterioridad y la interioridad del sujeto, en el cual ambos se transforman al resignificar los momentos por los que van pasando; un proceso que genera conocimiento, que contendrá momentos en los que sea necesario revisar y

tal vez, cambiar el rumbo del camino que se ha recorrido. Al hablar de formación se reconoce la “*incompletitud*” del hombre en tanto ser humano y que aunque, en el uso común, se ha considerado la formación como algo externo al sujeto -que se le ofrece, que se le da, o adquiere en algún lugar- esta concepción es incompleta, pues en la realidad se trata de un proceso dialéctico, en el que si bien existe una acción externa, mediante la cual el sujeto tiene acceso a los bienes de la sociedad, también existe un proceso que procede de su interioridad en el que aprehenden y transforman dichos bienes.

En este último punto se inicia el debate entre apreciar la formación como un derecho o como una condición. Otra perspectiva que señala la autora es la que plantea Ramiro Reyes (1993a), quien concibió la formación desde el sujeto, como un proceso vivido por cada persona, orientado por un proyecto personal.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1992, como se señala en Navia, 2005) plantea que la formación puede ser de tres maneras: a) formación formal, que es la que se desarrolla en instituciones educativas, con estructura y organización orientada a desarrollar programas educativos para la formación disciplinar, profesional, técnica u otras, donde se les extienden a los alumnos certificados o diplomas que les permite acceder a otro nivel educativo; b) la formación no formal, que puede desarrollarse también en el marco de las instituciones, en los espacios laborales o en asociaciones de profesionistas, entre otros, y orientan sus programas hacia la profesionalización y la capacitación; al término de los programas se pueden emitir certificaciones de lo adquirido; y c) la formación informal, que no se desarrolla en el marco de las instituciones y se realiza en la propia dinámica de quien se forma en ella; por ejemplo, los autodidactas, las interacciones entre pares con fines formativos o los aprendizajes de oficios por sí mismos.

Navia (2005) señala que la formación es un proceso que abarcará toda la vida y que no se circunscribe a momentos o a espacios particulares y que intervienen en ella elementos hetero estructurantes y

auto estructurantes. A los primeros los define como un conjunto de condicionantes sociohistóricos y a los segundos como una intencionalidad de las personas en la dirección de su formación.

ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE FORMACIÓN DOCENTE

Cuando la formación se aplica a un ámbito específico como la docencia, se crea un nuevo concepto: la formación docente. Messina (1999) señala que la formación docente es un campo estratégico de la educación actual, pues crea un espacio de posibilidad para la transformación del quehacer docente, del vínculo pedagógico y de la gestión e institucionalidad educativa. Afirma que la formación docente compete a todas las personas que trabajan en educación y no sólo a los profesores, a quienes forman profesores o a quienes trabajan en esa área de la educación denominada “*formación docente*”. Afirma que es un proceso de aprendizaje permanente, ya que las competencias y conocimientos que adquiere un maestro son resultado no sólo de su formación inicial, sino de los aprendizajes que realiza durante el ejercicio de su formación dentro y fuera de la escuela y en su desempeño frente a los alumnos en las aulas escolares.

Rosas Carrasco (2003) considera a la formación de maestros como un proceso en el que cada uno se encuentra a sí mismo y va construyendo una concepción de lo que para él o ella significa ser maestro. En esta construcción se integran conocimientos, ideas, conceptos, valores y normas que le indican el papel que deben desempeñar.

Reyes y Pérez Gómez (como se cita en Rosas Carrasco, 2003) refieren la idea de la existencia de un proyecto en la formación de maestros. El primero señala que el proyecto es lo que le da sentido al proceso de formación; el segundo afirma que en la formación de maestros es necesaria la existencia de un proyecto educativo nacional.

Rosas Carrasco (2003) considera la formación como una oferta educativa externa y un proyecto personal, de tal manera que entre ambos contribuyen al proceso general de formación de la persona. Es un proceso personal y social, puesto que únicamente en la confrontación con los conocimientos y las ideas de los demás pueden hacerse la lectura y apropiación crítica de lo que se aprende.

Para Jordá Hernández (2003), la formación docente incluye los conceptos de formación inicial, capacitación continua, actualización y desarrollo profesional y se considera como un proceso que se desarrolla en distintos tiempos y espacios, a través del cual se adquiere una forma de reflexionar y actuar en la profesión docente; es decir, tiene relación con el desarrollo personal y a la vez requiere de mediaciones que lo posibilite.

Ortiz Jiménez (2003) señala que la formación docente es entendida como un proyecto de vida que inicia con la decisión personal de estudiar para maestros y termina con el retiro también voluntario del ejercicio docente (jubilación). Este autor señala que

las tendencias de formación de maestros apuntan a procesos multidimensionales, complejos y vulnerables, determinados por las condiciones histórico-sociales del contexto. Así, la formación de maestros es permeada por la relación entre ciencias, como construcción de conocimientos y como proceso de formación [...]. (p. 63)

La OCDE (1985, como se cita en Navia, 2005) señala que a pesar de existir desacuerdo en precisar la naturaleza de la formación de los profesores, es posible diferenciar dos grandes momentos de formación profesional: la formación inicial, que es la que se realiza en las escuelas de formación para docentes y la formación continua, que son las actividades de formación que se realizan después de los estudios de licenciatura, con el propósito de mejorar los conocimientos, las competencias y las actividades profesionales. Imbernón (1994, como se cita en Navia, 2005) plantea la formación docente a partir del concepto de innovación, sosteniendo que la actualización de la

formación de los profesores se da en función de la constante necesidad de innovación, con la finalidad de evitar la rutinización.

EL CONCEPTO DE SISTEMA DE FORMACIÓN DOCENTE

Una vez definidos los conceptos de sistema: (Arnold y Osorio, 1998; Bertalanfy, 1989; y Pariente Fragoso, 2001; y Luhmann, 1998); de formación: (Navia, 2005 y Rosas Carrasco, 2003); de formación docente: (Navia, 2005; Jordá Hernández, 2003; Messina, 1999; y Ortiz Jiménez, 2003), es posible acercarse al concepto de sistema de formación docente, para lo cual es necesario apoyarse en algunos teóricos que han abordado el tema en mención.

Oria Razo (2003) concibe el sistema de formación actualización y superación de docentes como un conjunto de instituciones y servicios articulados y coherentes que deben operar bajo la dirección de las autoridades estatales, para poder adaptarse a las condiciones locales.

Para Arnaut (2004), el sistema de formación docente se entiende como el conjunto de elementos que se encuentran insertos en el campo educativo y que se refieren a la docencia, aunque no correspondan de manera específica a él; los elementos se interconectan entre sí, dando origen a un entramado que da cuenta de las relaciones intra e intersistema. La afección de un elemento influye en el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Según Arnaut (2004) el sistema nacional de formación docente en México está constituido por los aspectos: administrativos, organizacionales, curriculares, profesionales y laborales. Este autor señala que las instituciones formadoras de docentes componen el sistema, y desde su óptica, lo anterior plantea la posibilidad de que la reconfiguración o transformación del sistema puede provenir del interior o del exterior, pero han de existir condiciones en ambos espacios que lo permitan.

El uso de esta información en el concepto del sistema de formación docente conduce a la identificación de elementos exteriores al sistema que se encuentran insertos en el ambiente y que están configurados en los ámbitos político, administrativo, económico y cultural; en tanto que los elementos internos son las propias instituciones formadoras de docentes, con sus historias, sus tradiciones, sus costumbres, sus recursos, sus agentes y beneficiarios, y sus propósitos. Como elementos internos del sistema, también se integran las instancias coordinadoras de estas instituciones, tanto en el contexto estatal como nacional.

En el concepto de sistema de formación docente de Arnaut (2004) pueden detectarse varios elementos de la visión sistémica de la clásica TGS; a saber: a) el sistema es un mecanismo de interconexión; b) tiene una orientación al trabajo interdisciplinario; c) todas las modificaciones a una parte del sistema afectarán a otros subsistemas y al supra sistema mismo; d) sus componentes pueden estar dentro o fuera del sistema de formación docente; e) el sistema está delimitado por fronteras.

Arnaut (2004) también detecta algunos componentes del sistema en el marco de la Teoría de las Organizaciones, específicamente del modelo de Kast y Rosenzweig (1996), tales como: a) los objetivos; b) el subsistema técnico, representado por la función de formar maestros; c) el subsistema psico social que implica las historias, tradiciones y costumbres de los trabajadores; d) el subsistema estructural, representado por la distribución de tareas; y e) el subsistema administrativo, compuesto por las instancias coordinadoras de estas instituciones y su relación con el entorno nacional y estatal.

Deceano (2003) define el sistema de formación docente como una política educativa de carácter nacional e integral que tiende a revisar no solo el aprendizaje de los alumnos, sino también la del maestro, así como el contexto global en que se da el hecho educativo.

Una vez analizados los teóricos que abordan el sistema de formación docente se encuentran coincidencias y diferencias entre ellos

y sus aportaciones permiten identificar una serie de componentes que le dan cuerpo al concepto de sistema de formación docente; tales componentes son: a) instituciones educativas; b) autoridades; c) educadores; d) estudiantes; e) aspectos curriculares que pueden entenderse como los planes y programas de los cuales se hace mención en la Ley General de Educación y en la Ley de Educación del Estado de Durango); f) lineamientos -que pueden interpretarse como las políticas educativas relacionadas con la formación y el servicio docente-; y g) aspectos administrativos y organizacionales.

Para estos autores, los componentes antes señalados son identificados como elementos internos del sistema; sin embargo, los detectan funcionando u operando dentro de un entorno o ambiente, en el cual identifican otros elementos externos a él, tales aspectos son de carácter político, cultural, económico y social; así, puede concluirse, que el sistema de formación docente está constituido por elementos internos y externos no siempre identificables para todos los actores del mismo, pero que influyen en él y determinan su orientación.

Al igual que en el concepto de formación de Rosas Carrasco (2003), en el de Sistema de Formación Docente, se distinguen elementos externos e internos, lo que origina que este pueda ser revisado desde la exterioridad y la interioridad, o bien de forma dialéctica; es decir, la influencia que tienen unos elementos en otros y cómo se interconectan; esta información permite obtener conocimientos para orientar la reconfiguración o la transformación del sistema.

Tomando como base los conceptos de formación y de formación docente, el sistema en estudio tendría que responder entre otras, a las siguientes características: a) generar la transformación del sistema; b) ser condición de desarrollo para todos los actores o componentes del sistema; c) ser innovador; d) estar permeado por valores que orienten sus objetivos, metas y propósitos; y e) fomentar la capacitación y el entrenamiento.

Una condición *sine cuan non* podría funcionar el sistema como tal, es que debe generar las condiciones para que haya un equilibrio

entre la influencia generada por las acciones internas del sistema entre los actores de este y las acciones externas que lo impactan, tales como las influencias de carácter político, administrativo, económico y cultural derivadas del agitado entorno, provocado por la globalización, ya que finalmente, es en este contexto donde se ha iniciado un movimiento universal por la integración, articulación o consolidación de los sistemas de formación docente, movimiento del cual, el país (México) no ha podido sustraerse.

CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DESDE LAS DIFERENTES TEORÍAS DE SISTEMAS

Una vez estudiado el concepto de sistema, sus componentes y sus características desde las diferentes corrientes de la teoría de sistemas, es preciso elaborar la caracterización de este y seleccionar el que mejor contribuya a clarificar este trabajo de investigación.

El Sistema Desde la Teoría General de Sistemas

Después de haber analizado los conceptos de *sistema*, desde la clásica TGS; desde la Teoría de las Organizaciones y desde la Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann, intenté elaborar un concepto propio del sistema de formación docente.

Si nos apegamos a la TGS, se puede afirmar que el sistema de formación docente sería un complejo de componentes interactuantes que forma parte de un supra sistema, que en este caso sería el sistema educativo nacional; al mismo tiempo, es el supra sistema de las instituciones formadoras de docentes. Es decir, en el sistema existe una relación jerárquica que lo subordina respecto de otras instancias y al mismo tiempo lo ubica por encima de otras. Este sistema está compuesto por varios elementos que se interconectan, lo que les

permite intercambiar información para lograr la multiplicidad de fines, objetivos, metas y propósitos que son su razón de ser: la formación de maestros. Estas características lo convierten en un sistema abierto y flexible, lo que le permite mantener relación con otros subsistemas similares que funcionan en el país y con otros subsistemas educativos, que si bien, jerárquicamente le son ajenos, sus objetivos le son propios, tales como el de educación preescolar, el de primaria y el de secundaria.

El de formación docente es un sistema complejo y se ajusta al modelo: Entrada → Proceso → Salida, ya que a él ingresan educandos que mediante la influencia de los planes, programas, métodos, materiales y de los educadores, se genera un producto, el cual contiene nuevos conocimientos, principios, valores y una visión diferente, características resumidas en un profesional de la docencia.

El sistema de formación docente desde la TGS sería además un ente que evoluciona, que posee entropía negativa, pues las constantes reformas de que es objeto le permiten mantener el equilibrio. También posee equifinalidad, pues desde cualquier punto de él; es decir, desde las instituciones que lo conforman o desde el área administrativa que lo coordina, se busca llegar al mismo fin: lograr un alumno con un perfil de egreso que contribuya a resolver las necesidades educativas de los usuarios: alumnos, padres de familia y sociedad en general.

El sistema de formación docente tendría sus límites bien definidos, esto ayudaría a identificar sus componentes, tales como los planes y programas de estudio, las instituciones formadoras de docentes, los alumnos y sus educadores; es decir, gracias a los límites, los elementos del sistema son susceptibles de ser cuantificados y ubicados físicamente, lo que no excluye que en ocasiones, estos límites pierdan claridad, pues se dan ciertas circunstancias, tales como; a) que los educadores del sistema laboren al mismo tiempo en dos o más subsistemas: en el de educación básica, en el de educación normal y en alguna universidad o tecnológico; b) que sean simultáneamente docentes del subsistema de educación básica y alumnos de alguna

escuela Normal; c) que sean docentes de una escuela Normal y al mismo tiempo alumnos de la misma u otra institución similar.

Sin embargo, el sistema de formación docente, concebido desde la clásica TGS tiene una debilidad: conceptualmente, la suma de sus partes siempre será igual al todo, por lo que, para los propósitos de esta investigación, este representa un modelo que no satisface las necesidades que los tiempos actuales le exigen.

El Sistema Desde la Teoría de las Organizaciones

Mediante la teoría de las organizaciones (TO), el concepto de sistema sufre una evolución y se aleja del elaborado a través de la TGS. Al sistema, bajo la óptica de la TO se le advierten dos elementos a los cuales se les otorga una mayor relevancia: a) el entorno y su impacto en el sistema; y b) la sinergia proporcionada por la articulación de sus partes. Así, cuando Pariente Fragoso (2001) señala que el sistema es un conjunto de varios componentes cuyos elementos, al interactuar y funcionar de manera interdependiente, formando un todo complejo y organizado dentro de un entorno, se obtiene un resultado mayor que el que las partes pudieran tener funcionando de manera independiente, nos está indicando que es posible articular un sistema que vaya mejorando gradualmente el producto elaborado. Esto, trasladado a las funciones del sistema de formación docente, nos señala que si somos capaces de lograr el funcionamiento del sistema, articulando y afinando planes y programas educativos; educandos y educadores; objetivos, metas y propósitos e instituciones formadoras de docentes bajo el principio de equifinalidad e imprimiéndoles un movimiento de sinergia, la calidad educativa del sistema irá creciendo gradualmente, ya que la influencia que el entorno tiene sobre el sistema será atendido de manera conjunta, lo que le permitirá adecuarse o adelantarse a los impactos que aquel les genera.

Tomando en cuenta que de acuerdo con la TO el resultado general es mayor a la suma de las partes, podemos decir que los resultados

del sistema de formación docente estarían por encima de, si solamente se hiciera una evaluación de sus partes o bien se intentara hacerlo de manera aislada; por ejemplo, que se evaluaran los conocimientos adquiridos de los estudiantes, las características de las instituciones, la administración de las mismas, la pertinencia de los planes y programas; es decir, si todo lo anterior se hiciera de manera fragmentada y tratando de unir las partes, el resultado sería escaso o limitado. En cambio, si se articulan los esfuerzos, los resultados estarían por encima de esa totalidad; serían más ilustrativos y podrían establecerse relaciones que en el otro esquema sería casi imposible, porque hay una parcialización o fragmentación en ellos.

Este modelo se ajusta en mayor medida a los propósitos del sistema de formación docente; sin embargo, ya que este, es un sistema social, es importante caracterizarlo desde la más reciente de las teorías: la de los sistemas sociales de Luhmann, ya que en la actualidad no se pueden ignorar las tesis propuestas por este autor, quien en realidad se ha vuelto un clásico ineludible de abordar.

El Sistema Desde la Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann

Bajo la óptica de esta teoría, el sistema reúne varias características que lo hacen diferente de las otras visiones. Tales características son: a) el punto de partida es la diferencia y no la unidad, donde la diferencia se da entre el sistema y el entorno; b) es cerrado, aunque tiene la peculiaridad de abrirse y cerrarse para permitir la interpenetrabilidad que le permite al sistema colaborar con otros, ya que el sistema puede prestar ayuda, pero no realizar las funciones de otro; c) es autopiético, es decir; crea los elementos y las condiciones que le permiten producirse a sí mismo; d) es autorreferente; esto significa que todas las operaciones para producirse a sí mismo las realiza dentro del sistema mismo y no fuera de él; e) es básicamente un sistema cuyos elementos son las comunicaciones, entendidas éstas no como la mera transmisión de información, sino compuesta por tres características:

1) información; 2) comunicación; y 3) comprensión; f) en virtud de los cambios acelerados, no existe sincronía entre los cambios producidos en el sistema y los cambios producidos en el entorno; no obstante esto es necesario porque los cambios del entorno obligan al sistema a producir los elementos que generen su propio cambio, y así buscar el acoplamiento estructural entre sistema y entorno; g) el sistema tiene identidad y diferencia, lo que lo hace único y diferente a los demás; h) los elementos en el sistema son unidades indescomponibles; i) ubica al hombre fuera del sistema; j) está compuesto por elementos que son inestables y la sustitución de los que desaparecen es aleatoria, ya que todos tienen las mismas posibilidades de surgir. Por esta razón, la reproducción autopoietica del sistema es azarosa; k) la anterior característica hace que la autocreación del sistema resulte carente de intencionalidad o finalidad, ya que no se puede diseñar un modelo de sistema si no se conocen los elementos que habrán de constituirlos; l) el sistema es doblemente complejo. La primera complejidad es porque en virtud de la extensión del sistema, llega el momento en que cada uno de sus elementos no tiene capacidad para comunicarse con todos los demás. La segunda complejidad se entiende como la falta de información al interior del sistema para poder comprender y describir completamente su entorno o describirse a sí mismo; m) es entrópico, porque la información sobre cada uno de sus elementos no permite ninguna conclusión sobre los otros; por ello, el elemento que sustituye al que desaparece tiene la misma posibilidad de surgir que los demás; es decir, su aparición es aleatoria como es, por la misma condición, aleatoria la autoconstitución del sistema. Esto lo obliga a un cambio permanente y ello le genera una estabilidad dinámica que hace posible la determinación de su estado siguiente; n) tiene límites, cuya doble función consiste, por un lado, en marcar las fronteras del sistema y por otro, servir de puente entre este y el entorno. El límite separa elementos, pero no necesariamente relaciones.

Una vez que se han planteado las características que tendría el sistema de formación docente desde estos tres enfoques, se encuentra que ninguno de ellos se ajusta en su totalidad; sin embargo, lo que se pudo advertir al revisar los documentos normativos es que, el perfil del sistema de formación docente estaría ubicado en mayor medida desde la TGS; sin embargo en la cotidianeidad de su operación se observa que existen elementos del sistema que han surgido inesperadamente a partir de la propia necesidad de este y que tienden a crecer, desaparecer y volver a crearse; tal es el caso de los programas de formación docente que se imparten dentro y fuera de las instituciones formadoras de docente. Por ejemplo, algunas IFAD cierran por necesidad unas licenciaturas y abren otras; además, algunos programas de formación docente son impartidos en universidades y/o tecnológicos públicos y particulares; algunas veces de manera transitoria, otras de manera permanente. En este caso, las características de este sistema se relacionan más con el concepto autopoietico de la teoría de los sistemas sociales de Luhmann. No obstante, algunos conceptos de esta teoría parecen demasiado aventurados para ser aplicados en el sistema.

En virtud de lo anterior se cree pertinente confrontar los planteamientos de estos enfoques con los datos empíricos para identificar las coincidencias que pudieran surgir entre un enfoque y otro y así sugerir las características deseables para el sistema de formación docente.

EL SISTEMA DE FORMACIÓN DOCENTE EN DURANGO

Durante los últimos años se han realizado en el estado de Durango dos evaluaciones sobre el estado que guarda el sistema estatal de formación docente; la primera en el 2004 y la segunda en el 2006. Ambas fueron realizadas en contextos diferentes, por ello presentan resultados diferentes; sin embargo, una y otra se complementan y ofrecen en

conjunto un diagnóstico que contribuye a realizar la contextualización en que se realiza este trabajo de investigación. El resultado de estos trabajos es abordado en el apartado siguiente.

El Diagnóstico del Sistema Estatal en el año 2004

Dentro del marco de los trabajos de “*la Política nacional para la formación de docentes de educación básica*”, en el año 2004, en Durango se realizaron algunas actividades de campo en las distintas instituciones que integran este sistema. También, se organizaron tres foros regionales de discusión y análisis donde se abordó una temática similar al resto de los estados. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

- a) Existen veinte instituciones que forman docentes con programas escolarizados en licenciatura y/o postgrado, ubicadas en los municipios de Durango, Gómez Palacio, Lerdo, Canatlán y El Oro (ver tabla 4).
- b) Ocho de estas instituciones son públicas y 12 de sostenimiento particular; 11 se dedican exclusivamente a la formación de docentes. De estas, 6 son públicas y 5 de sostenimiento particular.
- c) De las 6 escuelas públicas dedicadas exclusivamente a la docencia, 5 funcionan con financiamiento federal y una con recursos estatales; 3 se administran bajo su propia ley orgánica o decreto de creación -lo que las convierte en órganos desconcentrados-, las otras tres instituciones son coordinadas por la Coordinación de Formación y Superación Profesional (CFYSP).
- d) Durante el ciclo escolar 2002-2003, dos instituciones públicas aceptaron al 24% de los aspirantes y 2 particulares al 86%.

- e) El financiamiento para la administración de las escuelas normales públicas es muy variado. En los tiempos en que se realizó esta investigación, la cantidad abarcaba un continuo que iba desde los \$ 6, 377,586.00 (seis millones trescientos setenta y siete mil quinientos ochenta y seis pesos), hasta los \$ 25,463,880.00 (veinticinco millones cuatrocientos sesenta y tres mil ochocientos ochenta pesos) en la más favorecida⁹ (ver tabla 3).
- f) La formación inicial se imparte en trece instituciones: siete públicas y seis privadas. En las públicas se inscribe el 46% del total de la matrícula en programas de formación de docentes.
- g) En los últimos diez años, en Durango se redujo la matrícula en licenciaturas de formación docente, pasando de un 40.5% del total de estudiantes de educación superior a un 19.6%. La reducción más notoria de la matrícula se ubica en las licenciaturas de primaria y preescolar. Sin embargo, las solicitudes de inscripción a estas licenciaturas siguen creciendo.
- h) Se detectaron algunos problemas de planeación en el sistema de formación inicial, referente al ingreso, permanencia, egreso y ocupación de los egresados.
- i) En la Coordinación de Formación y Superación Profesional de la SEED sólo existe un puesto de supervisión para las escuelas Normales particulares. En las escuelas federalizadas no existe esta función.
- j) Existen propuestas planteadas en foros estatales orientadas hacia la integración del sistema estatal de formación, actualización y superación profesional para maestros de educación básica y normal, y el establecimiento de una

⁹ El presupuesto de las escuelas Normales está actualizado al año 2005. Incluye gastos de nómina y de operación, y programas federales, como el estímulo al desempeño docente, la beca de apoyo a la práctica docente y el PROMIN.

estructura orgánica que precise funciones y perfiles profesionales pertinentes a las necesidades del desarrollo académico de las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes (SEED, 2004, Situación actual de los Servicios de Formación y Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica).

Las escuelas públicas formadoras de docentes reciben un trato presupuestal inequitativo y desproporcionado respecto de sus planes y programas y su matrícula, lo cual puede observarse en la tabla No. 3, de la que se destaca lo siguiente: sólo una de una de ellas no había recibido recursos del PROMIN.

A otras dos no se les otorgan recursos provenientes del programa de la beca a la práctica docente para los alumnos que realizan sus estudios de formación inicial. La matrícula por institución es demasiado heterogénea, se establece en un continuo que va desde 87 alumnos hasta 1431.

Tabla 3. Presupuesto autorizado para nómina y gastos de operación de las instituciones públicas formadoras de docentes.

Escuela	Matrícula	Nómina y gastos de operación	PROMIN	Beca a la práctica docente	Estímulo al desempeño	Total	Gasto per cápita
CAM	87	\$ 6,377,586	\$ 270,000	\$-----	\$ 353,808	\$ 7,001,394	\$ 80,476
"C. A. C.	288	8,601,476	270,571	272,300	353,808	9,498,155	32,980
IESEN	503	16,774,766	290,365	529,200	657,072	18,251,403	36,285
UPD	1431	17,929,655	—	—	505,440	18,435,105	14,346
Aguilera	400	21,107,646	293,840	1,085,700	555,984	23,043,170	57,608
ByCENED	770	25,463,880	298,260	709 800	707 616	27,179,556	35,298

Fuente: Datos de: a) Departamento de Formación Inicial de la Coordinación de Formación y Superación Profesional; b) Departamento de Programación y Presupuesto de la Dirección de Planeación; y c) Subdirección de Finanzas de la Secretaría de Educación en el Estado de Durango. Elaboración propia.

Los gastos de nómina y operación son diversos, oscilan entre los 6 (seis) y 25.5 (veinticinco) millones de pesos. No obstante, el gasto per cápita en el alumnado tiene un reflejo a la inversa: \$ 80 000.00 (ochenta mil pesos) en la institución que menos recibe y \$32 000.00 (treinta y dos mil pesos) en la que mayor presupuesto ejerce. En cuanto a los recursos ejercidos en el programa a la práctica docen-

te de los alumnos también se observaba una incongruencia: una institución con 400 alumnos recibía \$ 1,085,700.00 (un millón ochenta y cinco mil setecientos pesos) mientras que otra con 770 estudiantes, sólo recibe \$ 709,800.00 (setecientos nueve mil ochocientos pesos).

Diagnóstico del Sistema Estatal (2006)

En el año 2006, se elaboró un nuevo diagnóstico sobre el estado del servicio docente en el estado de Durango, en el que se abordaron 7 rubros, que son: 1) planeación de los servicios de formación inicial de maestros; 2) profesores de escuelas Normales; 3) planes y programas de estudio; 4) directivos de escuelas normales; 5) gestión del sistema estatal; 6) estudiantes normalistas; y 7) fortalezas y problemas de la entidad. Estas líneas son abordadas a continuación de manera concisa.

Planeación de los Servicios de Formación Inicial de Maestros

En los últimos años la regulación de la matrícula de los alumnos de nuevo ingreso no había podido realizarse de manera regular en todas las instituciones. Algunas la habían disminuido y otras la habían aumentado. Sólo una institución pública, la ha sostenido. Las variaciones son diferentes. Por lo que respecta a las disminuciones, en las escuelas particulares van desde un 4.38% hasta un 16.10% y los aumentos oscilan entre un 24.8% y un 232.14%. Por lo que respecta a las escuelas públicas, las disminuciones van de un 0.54% hasta un 46.6%, mientras que los aumentos oscilan entre un 5.89% y un 12.94% en el mismo período (ver tabla 4).

La regulación de la matrícula no es producto de un estudio prospectivo; en muchas ocasiones sufre alteraciones por la presión de representantes sociales que exigen su ampliación ya que los alumnos egresados de preparatoria no encuentran espacio en las universidades y tecnológicos de la entidad (Subsecretaría de Servicios Educativos, 2006).

También se advierte la carencia de políticas y lineamientos que garanticen la contratación imparcial de los egresados de las escuelas Normales. Las únicas plazas disponibles son aquellas que se generan por jubilación, invalidez o defunciones.

Profesores de Escuelas Normales

Las once instituciones formadoras de docentes, públicas y privadas, en Durango albergaban un total de 6,395 estudiantes de licenciatura y eran atendidos por 556 docentes¹⁰.

Del universo de docentes que laboraban en las IFAD, 88 de ellos (más del 15%) rebasaban los 31 años de servicio; del total de docentes

Tabla 4. Comportamiento de la matrícula en las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes en el estado de Durango durante los últimos ciclos escolares

Institución	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	Observaciones
Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango	560	559	577	554	557	Disminuye 0.54%
Instituto de Estudios Superiores de Educación Normal "Gral. Lázaro Cárdenas del Río"	475	446	506	462	503	Aumenta 5.89%
Escuela Normal Urbana "Carlos A. Carrillo"	255	234	264	271	288	Aumenta 12.94%
Esc. Nor. Rur. "J. Gpe. Aguilera"	400	400	400	399	400	Se mantiene
Centro de Actualización del Magisterio	163	243	171	117	87	Disminuye 46.6%
Esc. Nor. Sup. de Durango	168	260	343	435	558	Aumenta 232.14%
Nor. Sup. de la Laguna "Cursos Intensivos"	1390	1513	1485	1380	1329	Disminuye 4.38%
Nor. Sup. de la Laguna "Cursos Regulares"	637	597	670	762	795	Aumenta 24.8%
Escuela de Educ. Física "Profr. Antonio Estopier Estopier"	203	193	215	235	254	Aumenta 25.12%
Escuela de Educ. Artística "Quetzalcóatl"	236	2026	202	168	198	Disminuye 16.10%

Fuente: Subsecretaría de Servicios Educativos. Coordinación de Formación y Superación Profesional. Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN) 2006.

de las públicas, 217 eran de tiempo completo; 21 tenían tres cuartos de tiempo, 80 de medio tiempo y 50 mantenían contratos por hora-semana-mes. En las normales particulares existían 24 plazas de

¹⁰ No se incluyen los docentes del nivel básico comisionados a las Normales ni los estudiantes de preparatoria de la BYCENED

tiempo completo, 7 de tres cuartos de tiempo, 51 de medio tiempo y 106 por asignación de horas.

Se observa que el 97% de los maestros cubren con el perfil requerido para la atención de las asignaturas de los planes de estudio). La formación profesional del personal docente era variada: 31 de ellos sólo tenían estudios de técnicos o bachilleres; 305 de licenciatura; 219 habían cursado estudios de maestría y 21 habían hecho o estaban haciendo estudios de doctorado¹¹ (Subsecretaría de Servicios Educativos, 2006).

Planes y Programas de Estudio

Las licenciaturas en formación docente que ofertaban cada una de las IFAD eran variadas. Dos instituciones ofrecían cuatro licenciaturas; otra ofrecía tres; y dos más ofertaban sólo dos. En cuanto a las cinco normales particulares, tres de ellas únicamente ofrecían los servicios de educación secundaria con diferentes especialidades; otra imparte la Licenciatura en Educación Física y la otra, en Educación Artística (ver tabla 5).

Por lo que corresponde a los postgrados, estos solo se ofrecen en las escuelas públicas, aunque ninguna de ellas ofrece el nivel de doctorado. En las escuelas de carácter público, los maestros con tiempo completo (217) tienen una asignación de horas de trabajo que va de 1 a 26 horas. Los docentes con tres cuartos de tiempo, (21) de 8 a 10 horas y los de medio tiempo (57) de 3 a 16 horas; el resto las ocupan en otras actividades al interior de sus respectivas escuelas. (Subsecretaría de Servicios Educativos, 2006)

11 Incluye los docentes del nivel básico comisionados a Normales. Éstos no se encuentran registrados bajo ninguna forma de contratación por no ser personal homologado

Un estudio de campo realizado en el 2004 permitió observar que existen instituciones no formadoras de docentes que también ofrecen programas de postgrado (Secretaría de Educación del Estado de Durango, 2004).

Directivos de Escuelas Normales

No existe un reglamento para la designación de los directivos de las escuelas normales públicas. Esto se considera una facultad ya sea del secretario de Educación o bien, del Gobernador del Estado. No obstante, en los últimos años, se ha hecho costumbre la emisión de una convocatoria a los docentes que deseen someterse a un examen de oposición consistente en la presentación de un plan de trabajo y una entrevista. Se toma en cuenta además el currículum vitae de los participantes. De estos, se selecciona una terna y se presenta al secretario de Educación y en ocasiones al propio gobernador; de dicha terna se designa al director de la institución, independientemente del lugar que hayan obtenido en el examen de oposición.

La duración de los directores al frente de las normales es bastante irregular. Es común que permanezcan en funciones mientras en la institución haya estabilidad política (en el último año 2006-2007, tres directores han abandonado sus funciones por problemas con el personal docente o con el alumnado).

Conciliar con la organización sindical y con los alumnos es un reto cotidiano en el trabajo de los directivos; a ello se une la necesidad de gestionar y optimizar los recursos económicos en las áreas de finanzas de la Secretaría de Educación y el de impulsar la planeación estratégica y fomentar el trabajo colegiado en los maestros (Subsecretaría de Servicios Educativos, 2006).

LAS ESCUELAS NORMALES EN DURANGO.

Tabla 5 Planes y Programas de Estudios en Educación en las escuelas formadoras y no formadoras de docentes en Durango

Institución	Lic. En Preescolar		Lic. En Primaria		Lic. En Educ. Esp.	Lic. en Educación Secundaria	Lic. En Educ. Física	Lic. en Inter venci ó Educativa	Lic. En Educ.	Lic. En Educ. para el Medio Indígena	Lic. Educ. Art.	Diplo- mado	Espe- ciali- zacio- nes	Maes- trias	Doc- tora do
	1984	1999	1984	1997	2004	2000	1998	2002	1994						
Benemérita y Centenaria Esc. Nor. Del Estado	X*		X*		X*	X**						X*			X**
Nor. "Carlos A. Carrillo"	X*		X*									X*			X
Nor. Rural "J. Gpe. Aguilera"			X*			X*									X**
Instituto de Estudios Superiores de Educación Normal	X*		X*		X*	X***							X*		X***
Universidad Pedagógica de Durango								X*	X*	X*		X*			X**
Centro de Actualización del Magisterio	X*												X*		X**
Universidad Juárez del Estado de Durango							X*					X*			X*
Instituto Tecnológico de Durango															X*
Esc. Educ. Física. "Antonio Estopier Estopier"							X*								
Esc. Nor. Sup. De la Laguna "Cursos Regulares"						X*									
Esc. Nor. Sup. De la Laguna "Cursos Intensivos"						X*									
Esc. Sup. Educ. Artística "Quezalecáatl"											X*				
Universidad Autónoma Española de Durango					X*	X*									X*
ITESM "Campus Laguna" y sede Durango															
Universidad "José Vasconcelos"															X*
Universidad Autónoma del Valle del Guadiana															X*
Instituto Anglo-Español															X*
Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación															X*
Centro Pedagógico de Durango A.C.															X*
Instituto 18 de Marzo															X*

Fuente: a) Departamento de Formación Inicial y Departamento de Nivelación y Superación Profesional de la CFE/SP de la SEED
 b) Secretaría de Educación del Estado de Durango, 2004. Situación actual de los servicios de formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Documento inédito. Adecuación propia.
 * Tiene un programa
 ** Tiene dos programas
 *** Tiene tres programas

Solamente un plantel organiza su proceso de selección de manera autónoma; es decir, sin intervención de autoridades o funcionarios, ello se debe a que su ley orgánica así lo permite. Mediante votación,

los catedráticos de base de esta institución seleccionan una terna que es presentada al gobernador del Estado y este designa al director. En los últimos años, generalmente las designaciones han recaído en personal del sexo femenino.

La función directiva normalmente no es evaluada. Sólo en dos instituciones se realiza esta práctica. En una se hace a través de una Junta Directiva y en la otra, de un Consejo Directivo; no obstante, la evaluación se encauza más al ámbito económico-administrativo que a los aspectos académicos y de rendimiento escolar. (Subsecretaría de Servicios Educativos, 2006)

Gestión del Sistema Estatal

Las escuelas Normales en la entidad presentan problemas de integración. Los comités constituidos para realizar la auto evaluación del sistema estatal encontraron que

el Sistema Estatal de Educación en el estado ha trabajado con acciones aisladas que generan la vinculación interinstitucional en el nivel de educación Normal, la relación de escuelas Normales con las instituciones de educación superior[...] se establece por medio de eventos académicos aislados y a través del Consejo Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) [...] para el logro de su consolidación como instituciones de educación superior, se debe considerar el reordenamiento jurídico, orgánico y administrativo que permita mejorar el funcionamiento de las escuelas normales; fomentar los programas de postgrado a través de las redes de intercambio con instituciones de nivel superior; actualización permanente y establecimiento del grado de maestría de la planta docente [...]. (Subsecretaría de Servicios Educativos, 2006, p. 8)

Conforme a las conclusiones de la autoevaluación del sistema de educación Normal del 2006, uno de los aspectos que presenta

mayor rezago en las escuelas normales es el que se refiere a las salas de audiovisual, de música, danza, para asesorías y las instalaciones deportivas. Los equipos multimedia no han sido aprovechados por las Normales para fortalecer la comunicación interinstitucional y la integración.

No obstante, se observa un cambio en la vida institucional de cinco de las escuelas públicas desde la implementación del Programa de Mejoramiento Institucional (PROMIN) en el 2003, ya que a partir de entonces se observó que, tanto en la planeación institucional como en la operación y evaluación del programa en mención, en estos planteles participó un mayor número de personal: 44 directivos y 265 docentes (Subsecretaría de Servicios Educativos, 2006).

En la auto evaluación también se encontró

que para el mejoramiento y el equipamiento a menudo se acude a los recursos de ingresos propios de la institución. La excesiva normatividad que se establece en las áreas de la administración estatal para el ejercicio y comprobación de dichos recursos deriva en la inconformidad de las escuelas Normales, ya que no favorece a la eficiencia y eficacia para su aplicación. El presupuesto anual que reciben las escuelas Normales para gastos de operación resulta insuficiente para cubrir las diversas actividades encomendadas. (Subsecretaría de Servicios Educativos, 2006, p. 10). (ver tabla 3)

La infraestructura con que cuentan las instituciones formadoras de docentes es muy variada: sólo 7 tenían edificio propio, las otras cuatro funcionan en edificios prestados o rentados. El número de aulas oscila entre 4 y 34. Sólo una de ellas tenía auditorio para deportes. El número de áreas deportivas también es muy diverso; algunas instituciones sólo contaban con un espacio deportivo dedicado a las prácticas de volibol o básquetbol, mientras que otras contaban hasta con 9 instalaciones deportivas. En el ámbito de la cultura se observa que solo una institución carece de biblioteca. Sólo tres planteles contaban con aulas de idiomas y ocho con servicio de cafetería. El total de las instituciones contaba con sala de audiovisual (ver tabla 6).

Estudiantes Normalistas

El proceso de selección de los estudiantes que ingresan a la formación inicial se realiza a través del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP. Esto garantiza transparencia en la selección de los mejores alumnos; sin embargo, como un porcentaje considerable de los seleccionados también encuentra lugar en otra institución de educación superior de modalidad diferente a la Normal, este, renuncia a su lugar en las Normales, dejando el espacio para otros con menor puntuación obtenida.

Principales Fortalezas y Problemas de la Entidad

En la evaluación se concluye que el Sistema Estatal de Formación Docente mantiene fortalezas y debilidades. Entre las primeras se pueden señalar las siguientes: a) existe un marco normativo que regula el funcionamiento de las IFAD; b) el estado cuenta con 11¹² instituciones públicas y particulares que abastecen de docentes a la entidad; c) existe una estructura para la aplicación de la normatividad; d) se cuenta con 556 docentes normalistas con perfiles académicos diferenciados e) la existencia de facto de una normatividad estatal para el proceso de selección de los directivos; f) diversificación de la oferta educativa enriquecida con nuevas licenciaturas y postgrados; g) regulación de la matrícula a través de la emisión anual de un Acuerdo Secretarial; y g) proyectos financiados por el PROMIN (después PEFEN, luego PACTEN y hoy, EDINEN).

Los problemas detectados por los comités en mención se pueden resumir en: a) diferencias en la aplicación de los planes y programas entre las diferentes instituciones; b) ausencia de un programa estatal de capacitación y actualización, tanto para los directivos como para los docentes; c) carencia de estrategias estatales que fomenten la

12

El estudio no incluye a la Universidad Pedagógica de Durango.

investigación educativa; d) escasa vinculación y colaboración académica entre las escuelas normales; e) normatividad organizativa inoperante para los requerimientos de las nuevas propuestas de formación docente; f) carencia en infraestructura, en recursos humanos, materiales y financieros para la operación de los proyectos institucionales; g) desvinculación del sistema educativo con la educación normal; y h) injerencia de agentes externos en el proceso de selección de los alumnos de nuevo ingreso.

Tabla 6 Infraestructura en las escuelas formadoras de docentes

	TIPO DE SOSTENIMIENTO		INFRAESTRUCTURA			ANEXOS						
	PÚBLICO	PRIVADO	EDIFICIO PROPIO	EDIFICIO RENTADO	EDIFICIO PRESTADO	NÚMERO DE AULAS	SALA AUDIVISUAL	AUDITORIO	BIBLIOTECA	AULA DE IDIOMAS	AULAS DEPORTIVAS	CAFETERÍA
ByCENED	X		X			23	X		X	X	FÚTBOL BÁSQUETBOL	X
IESEN	X		X			17	X		X	X	4	X
Esc. Nor. Carlos A. Carrillo	X		X			15	X		X		VOLEYBOL BÁSQUETBOL	X
Esc. Nor. "Sur", "J. Ojeda Aguilera"	X		X			15	X	X	X	X	9	
CAM	X			X	X	4	X		X			
Esc. Nor. Sup. de Durango		X		X		25	X		X			X
Esc. Nor. Sup. de la Laguna C. I.		X	X			34	X		X		FÚTBOL BÁSQUETBOL	X
Esc. Nor. Sup. de la Laguna (C. R.)		X	X			20	X		X		BÁSQUETBOL	X
Esc. de Educ. Fis. "Prof. Antonio Estepher Estepher"		X	X			10	X		X		BÁSQUETBOL	X
Esc. de Educ. Art. "Quetzalcoatl"		X		X		8	X				VOLEYBOL BÁSQUETBOL	X
TOTALES:	5	5	7	3	1	171	10	1	9	3	-	8

Fuente: Subsecretaría de Servicios Educativos. Coordinación de Formación y Superación Profesional. Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN) 2006.

CAPÍTULO IV. DISEÑO METODOLÓGICO

En este capítulo se describe la metodología aplicada para obtener las respuestas a las preguntas de investigación. Se señala el enfoque metodológico, el método, las técnicas utilizadas para la recolección de datos, las herramientas empleadas para sistematizar la información, la forma de acercamiento al campo de investigación y la obtención de la información. También se describe el proceso mediante el cual se analizó la información obtenida.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Para García, Gil y Rodríguez (1996), durante los últimos años ha tomado cada día más vigencia la metodología cualitativa. Los albores de esta pueden ubicarse a mediados del siglo XIX, como una vía diferente o contrapuesta a la corriente positivista en la investigación, pero es hasta finales del siglo XX, con los trabajos de Bogdan y Biklen (1982); Denzin y Lincoln (1994); Glesne y Peskin (1992); Morse (1994); Goetz y Lecompte (1988); Stocking (1993); Vidich y Lyman (1994), cuando simultáneamente al nacimiento de la Escuela de Cambridge, entre 1900 y la Segunda Guerra Mundial, se consolida este enfoque.

De acuerdo con Michael Patton (1980; 1987; 1990; como se cita en Newman y Benz, 1998), la metodología cualitativa se basa en el supuesto de que la conducta humana es diferente del estudio de los fenómenos no humanos y dado que los humanos tienen propósitos y emociones, hacen planes, construyen culturas y mantienen valores y propósitos, esto los hace vivir en un mundo que tiene significado, el cual puede descubrirse y explicarse.

Denzin y Lincoln (1994) señalan que la investigación cualitativa es multi metódica en el enfoque y naturalista hacia su objeto de estudio, e implica la utilización y recogida de datos y materiales como son la entrevista, experiencia personal, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos, etc. Taylor y Bogdan la consideran como aquella que produce datos descriptivos, como son las palabras de las personas, habladas o escritas y la conducta observable. Miles y Haberman (1994) destacan que esta se realiza a través de un prolongado e intenso contacto con el campo o situación de vida. Para Lecompte (1995), se entiende como una categoría de diseños de investigación que extraen descripciones a partir de observaciones que adoptan la forma de entrevistas, narraciones, notas de campo, grabaciones, transcripciones de audio y video casetes, registros de todo tipo, fotografías, películas, artefactos, Etc. (García, Gil y Rodríguez, 1996).

Para Stake (1998) el propósito de la investigación cualitativa es la comprensión de las complejas interrelaciones que se dan en la realidad, mientras que la investigación cuantitativa se centra en la búsqueda de las causas del problema; en la investigación cualitativa el investigador interpreta los sucesos y acontecimientos desde el principio, mientras que en los diseños cuantitativos está libre de valores e interpreta los resultados una vez que los datos se han recogido y analizado. En la investigación cualitativa el investigador no descubre, sino construye el conocimiento.

Para Strauss y Corbin (2002) existen tres componentes de la investigación cualitativa: a) los datos, que pueden provenir de entrevistas, observaciones, documentos, registros y películas; b) los procedimientos que los investigadores usan para interpretar y organizar los datos, lo que lleva a conceptualizarlos y reducirlos para elaborar categorías en términos de sus propiedades y dimensiones y relacionarlos por medio de oraciones proposicionales. Este componente incluye el muestreo no estadístico y la escritura de memorandos y diagramas; y c) los informes escritos y verbales.

Estos autores conceptualizan la investigación cualitativa como cualquier investigación que genera resultados imposibles de obtener a través de la estadística u otros medios de cuantificación. Con lo anterior coincide Berkowitz (1997), quien señala que el análisis cualitativo maneja palabras y es guiado por algunas reglas universales y procedimientos estandarizados y no por análisis estadísticos.

Flick (2002) distingue como rasgos principales de la investigación cualitativa los siguientes: a) la conveniencia de los métodos y las teorías; b) la perspectiva de los participantes y su diversidad; c) la capacidad de reflexión del investigador y la investigación; y d) la variedad de los enfoques y los métodos.

En el enfoque cualitativo, el análisis de los datos encontrados se convierte en una de las etapas esenciales de la investigación. Para Mayring (2000), la idea básica del análisis cualitativo consiste en que el material debe ser analizado paso por paso, dividiéndole en unidades de contenido analítico; los aspectos de la interpretación del texto serán puestos en categorías, las cuales, serán cuidadosamente revisadas. Asimismo, señala que en este tipo de análisis pueden combinarse varios procedimientos cualitativos en los que las preguntas de investigación y las características del material deben ser prioridad en la decisión acerca de la adopción del método. Para Janetzko (2001) el combinar varios métodos puede resultar muy útil, ya que pueden traer varios aspectos del fenómeno que se investiga y considera que la teoría debe cubrir al menos parte de los conceptos que participan en el análisis de datos.

Thorne (2005) coincide en parte con Mayring (2000) cuando señala que lo que hace un estudio cualitativo es el hecho de que se sostiene en procesos de razonamiento inductivo para interpretar y estructurar los significados que pueden provenir de los datos. También plantea que muchas estrategias analíticas cualitativas recaen en un acercamiento denominado análisis comparativo constante, lo cual implica tomar una parte de los datos y compararla con otros que pueden ser similares en el afán de desarrollar conceptualizaciones de las posibles relaciones entre varios grupos de datos.

Según Peshkin (2000), la interpretación del análisis cualitativo debe realizarse con la confluencia de preguntas, imágenes e ideas que se desprenden del punto de partida de la investigación y debe hacerse con el juicio de que lo que se recolectó provee información acerca de las bases del estudio y enfocándose en el campo en que se incursiona. Para Seidel (1998) el análisis cualitativo tiene las siguientes características: a) es progresivo e interactivo porque es un ciclo que se repite; b) el proceso es recursivo; es decir, una parte puede hacer regresar a otra previamente analizada; y c) es holográfico porque todo el proceso está contenido en cada paso.

Taylor-Powell y Renner (2003) afirman que el proceso de análisis cualitativo implica cinco pasos: a) conociendo los datos -entendimiento de estos-; b) enfocando el análisis -revisión del propósito de la evaluación; c) categorizando la información -codificación de la información, que es el paso principal del análisis cualitativo, ya que permite identificar las categorías congruentes-; d) identificar patrones con y entre las categorías -identificar similitudes y diferencias en la forma en que la gente responde-; y e) interpretación-compaginación del todo -usar los temas y conexiones para explicar los hallazgos.

Estos autores recomiendan usar palabras claves claras para nombrar las categorías, procurando que quienes no estén familiarizados con los datos puedan entender las etiquetas escogidas. También enfatizan en que el objetivo del análisis cualitativo no es generalizar a través de la población, sino proveer de entendimiento a las respuestas y perspectivas de los participantes en el trabajo de investigación. Para ellos los datos narrativos no generalizan, sino proporcionan claridad, entendimiento y explicación.

Diversos autores coinciden en que no existe una investigación cualitativa, sino múltiples enfoques cuyas diferencias fundamentales vienen marcadas por las opiniones que se toman en cada uno de los niveles: ontológico, epistemológico, metodológico y técnico. La adopción de una u otra alternativa determinará el tipo de estudio cualitativo que se realice (García, Gil y Rodríguez, 1996; Creswell, 2003; Denzin y Lincoln 1994; Strauss y Corbin, 2002).

Este trabajo se ubica en la investigación cualitativa porque se asumen los supuestos constructivistas generales acerca del conocimiento: los individuos buscan la comprensión del mundo en el cual viven y trabajan y desarrollan significados subjetivos de sus experiencias que conducen al investigador a buscar la complejidad de los puntos de vista. Mediante la presente investigación se intentó interpretar los significados del sistema de formación docente que subyacen en los diferentes actores inmersos en este campo y comprender las implicaciones normativas, políticas, económicas, culturales, estructurales y administrativas que tiene para la administración pública del estado de Durango, la integración de un sistema estatal de formación docente.

EL ESTUDIO DE CASO COMO MÉTODO DE INVESTIGACIÓN EN ESTE TRABAJO

De acuerdo con Creswell (2003), un enfoque de investigación se integra por tres elementos: a) los supuestos filosóficos acerca de la concepción desconocimiento; b) los procedimientos generales de investigación denominados estrategias de indagación; y c) los procedimientos detallados de obtención, análisis y escritura de datos, llamados métodos. Así, se configuran tres enfoques: cuantitativo, cualitativo y de métodos mixtos. En el enfoque cualitativo, este autor resalta cinco tradiciones: 1) el estudio biográfico; 2) el estudio fenomenológico; 3) la teoría sustentada; 4) la etnografía; y 5) el estudio de caso.

Para Gundermann (2004), el estudio de caso es una modalidad indagatoria usada en psicología, ciencia política, antropología, sociología, historia, trabajo social, planificación urbana, investigación evaluativa, psiquiatría, medicina, educación y administración pública y nace junto al desarrollo de las ciencias sociales en el siglo XIX e inicios del XX.

Para Goode y Hatt, 1969 y Stake (1994, como se cita en Gundermann, 2004) el estudio de caso es un sistema integrado y como tal, sigue patrones de conducta, manteniendo consistencia y secuencialidad y es utilizado tanto en la investigación cuantitativa como en la cualitativa, aunque hay quienes llegan a asumir que una investigación cualitativa es sinónima de un estudio de caso.

Para Ragin (1992, como se cita en Gundermann, 2004), existen dos dicotomías a partir de las cuales se pueden estructurar cuatro estudios de este tipo: a) casos entendidos como entidades empíricas que se identifican y establecen como tales, durante el transcurso de la investigación; b) casos concebidos como entidades empíricas pero convencionales y anteriores a una investigación particular; c) casos correspondientes a construcciones teóricas resultantes del intercambio entre teoría y evidencia en el curso de la investigación; y d) casos como construcciones teóricas preestablecidos y de carácter general, en virtud de ser producto de la actividad de una comunidad científica.

Según Gundermann (2004) existen dos concepciones generales de estudio de caso asociadas a dos maneras de concebir las ciencias sociales. Una de estas líneas define el estudio de caso en su focalización, en uno o en cada caso singular. Esta postura afirma que no es el procedimiento metodológico seguido lo que define el estudio de caso como tal, sino el objeto de estudio en sí mismo, de ahí que el caso puede ser cuantitativo o cualitativo. La esencia de este tipo de estudios de caso consiste en mantener la unidad del todo, el no perder el carácter unitario de la entidad en estudio (un individuo, una organización, una cultura, Etc.).

La segunda línea enfatiza la investigación social a través del estudio de caso como un medio y no como un fin; es decir, el estudio particular es utilizado para acceder a la comprensión de un problema más general o al desarrollo de teoría. En este sentido, el caso en sí mismo es relegado a segundo término.

Estas dos líneas o concepciones generales del estudio de caso generan estudios intrínsecos e instrumentales. En el primero se intenta

conocer el caso en todas sus características. No se desea alcanzar la comprensión de un fenómeno general ni desarrollar una construcción teórica como primer propósito. Mientras tanto, en la concepción instrumental sucede todo lo contrario: los estudios de caso aspiran a ser el medio de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas de carácter más general que el caso mismo.

Gundermann (2004) señala que el estudio de caso tiene ciertas relaciones con el método comparativo al grado de ser imposible una delimitación clara entre ambos. Así, el estudio de caso que aspira a desarrollar ciertas inferencias supone prestar atención a otros casos con los cuales contrastar o de los cuales forma parte. La definición de los estudios de caso puede incorporar una perspectiva de comparación, pero debe mantener énfasis en el contexto propio. Para este autor, el estudio de caso es empleado con éxito en la investigación de tipo exploratorio, descriptiva y en la que tiende a buscar explicaciones. Yin, 1994; y Mitchel, 1983, (como se cita en Gundermann, 2004), coinciden con esta visión. Para el primero, los estudios de caso representan una herramienta que contribuyen a responder a preguntas de carácter descriptivo y explicativo y para el segundo, son un procedimiento útil para la generación de conceptos y esquemas teóricos.

Gundermann (2004) afirma que en un estudio de este tipo tiene amplia importancia el contexto. Señala que las técnicas de recolección de información empleadas son preferentemente cualitativas y aunque no se desestima el uso de datos cuantitativos, estos jugarán siempre una posición subordinada y un rol complementario. Yin, 1994 y Becker, 1975 (como se cita en Gunderman, 2004) coinciden en que lejos de ser incompatibles, es deseable que ambas informaciones -cualitativa y cuantitativa- converjan.

La presente investigación es un estudio de caso porque de acuerdo con Gunderman (2004): a) es una modalidad indagatoria que se aplicó en un tema relacionado con educación y administración pública; b) en la investigación tuvo amplia importancia el contexto;

c) porque puede considerarse una investigación de tipo exploratorio y descriptiva que tiende a buscar explicaciones; y d) pretende desarrollar inferencias y poner atención a otros casos con los cuales contrastar o de los que forma parte.

La presente investigación tiene algunas particularidades. Desde la óptica de Ragin, (1992, como se cita en Gunderman, 2004), este trabajo se ubica como un estudio de caso como entidad empírica convencional anterior a una investigación particular. Bajo el enfoque de Gunderman (2004), se ubica en la segunda línea que señala que el estudio de caso se utiliza para acceder a la comprensión de un problema más general. En este caso, es comprender y describir las implicaciones que para la administración pública del estado de Durango tiene la constitución del sistema de formación docente; también -y de acuerdo con este último autor- se considera un estudio de caso instrumental porque aspira a ser una investigación que permita descubrir y desarrollar proposiciones empíricas de carácter general que superen el caso en estudio mismo.

LAS TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS EN EL ESTUDIO DE CASO

Las técnicas de recolección de información en el estudio de caso son esencialmente dos: la observación y la entrevista en profundidad, ya que estas evitan la descontextualización del estudio, aunque también se utiliza la lectura de textos de diversa índole, tales como cartas, memorandos, agendas, actas y minutas de reuniones, documentos administrativos, estudios formales o evaluaciones previas, artículos de periódicos, diarios, agendas, listas telefónicas, etc.

En un estudio de caso adquiere relevante importancia la observación directa, ya que esto posibilita la contextualización. Una variante de la observación directa

es la observación participante. Esta se entiende como un tipo especial de observación en la que se es más que un

observador pasivo, donde el observador juega ciertos roles que lo hacen participe de los sucesos estudiados -puede ser un vecino de un barrio, un almacenero, un miembro del cuerpo directivo de una organización-. (Gundermann, 2004, p. 280)

Para la recolección de los datos en este trabajo se aplicó una entrevista a informantes clave que estuvieron laborando en el estado de Durango y en la federación durante más de 10 años en actividades relacionadas con la formación de docentes, tales como directores de escuelas normales, jefas de departamento, funcionarios de la entonces Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE, hoy DGESUM) de la SEPY ex titulares de la Coordinación de Formación y Superación Profesional en el estado, hoy Coordinación de Instituciones de Formación Docente -CIFD-.

También se utilizó la observación participante en 6 reuniones nacionales de trabajo donde el tema del sistema de formación docente salió a relucir a cada momento. Esta observación se dio en grupos de trabajo -o de discusión- numerosos, en los cuales participaron subsecretarios y secretarios de Educación de las entidades federativas, titulares de las áreas de educación Normal y de algunos programas de esta en las entidades. Las entrevistas y reuniones nacionales de trabajo se grabaron y se transcribieron. Posteriormente fueron codificadas -más adelante se explicará en qué consiste el proceso de codificación-; con estos códigos se elaboraron categorías, subcategorías y dimensiones, buscando la relación existente entre ellas.

Conforme se fueron codificando las entrevistas aplicadas a los informantes clave, se fueron detectando respuestas muy similares, de tal manera que una vez codificadas las primeras 8 entrevistas se advirtió que los entrevistados ya no aportaban datos nuevos relevantes; es decir, se había llegado “al punto de saturación” (Flick, 2002; Strauss y Corbin 2002; y García, Gil y Rodríguez, 1996). La codificación de estas entrevistas permitió la elaboración de 9 categorías. Por esta razón se procedió a revisar la información aportada por los asistentes

a las reuniones nacionales de trabajo, donde participé como observador participante. En estas reuniones se repitieron muchos de los datos aportados en las entrevistas, pero, además, se encontraron datos nuevos relacionados con la integración del Sistema, lo que permitió la elaboración de dos categorías más, con las cuales se completaron 11 (ver tabla No. 8).

Además, se utilizó literatura de carácter normativo para efectos de la elaboración del marco teórico, tales como el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal; el Artículo 3° Constitucional; la Ley General de Educación; las leyes estatales en educación y documentos y videos de especialistas nacionales e internacionales que han abordado la formación docente en diferentes países del mundo, especialmente en América Latina y que colaboraron en el diseño de la “Política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica”, Documento Rector (2004). También se recopilaron declaraciones en la prensa y propuestas plasmadas en los foros regionales y estatales promovidos por la SEP y las entidades federativas en el marco de “La política nacional señalada líneas arriba (ver tabla 7).

Tabla 7 Elementos del objeto de estudio y fuentes de información

Dimensión	Fuente de información			
	Entrevista a informantes	Reuniones nacionales de trabajo	Documentos normativos	Otros documentos
Política	X	X	X	
Normativa	X	X	X	X
Cultural	X	X	X	
Económica	X	X	X	
Estructural	X	X	X	X
Administrativa	X	X	X	X

Fuente: *Elaboración propia*

LA TEORÍA SUSTENTADA COMO APOYO EN ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

En este trabajo de investigación utilicé otro método cualitativo como auxiliar al estudio de caso en investigación. Tal método fue el de la Teoría Sustentada y empleé este término en vez de teoría fundamentada, porque de acuerdo con Pariente Frago (2000), el término *sustentada* es más congruente con la traducción del idioma inglés (grounded) al español.

Para efectos de esta investigación no se utilizó la teoría sustentada como método para construir teoría; sólo se empleó su instrumental para sistematizar los datos obtenidos en la etapa del análisis de la investigación. Dicho instrumental consistió en: a) el muestreo teórico; b) la codificación teórica -codificación abierta, axial y selectiva-; y c) la escritura del informe.

La teoría sustentada es un método de investigación cualitativa que utiliza un conjunto sistemático de procedimientos para desarrollar y derivar una teoría inductiva acerca de un fenómeno (aunque se hace énfasis en que la teoría sustentada no se utilizó en este trabajo para generar teoría, sino sólo como auxiliar, sobre todo en el proceso de selección de la muestra, la codificación y la elaboración y análisis de categorías). A través de esta metodología, los conceptos y relaciones entre ellos no son sólo generados, sino también provisionalmente evaluados (Strauss y Corbin, 2002).

En este enfoque metodológico, el investigador intenta determinar qué significado simbólico tienen los artefactos, gestos y palabras para los grupos sociales y cómo interactúan unos con otros. El investigador espera construir lo que los participantes ven como su propia realidad. El enfoque de esta teoría es el de descubrir teorías, conceptos, hipótesis y proposiciones, partiendo directamente de los datos y no de los supuestos a priori, de otras investigaciones o de marcos

teóricos existentes. En la teoría sustentada, las fuentes de datos son la entrevista y las observaciones de campo, así como los documentos de todo tipo (diarios, cartas, autobiografías, biografías, periódicos y otros medios materiales audiovisuales y las grabaciones audiovisuales).

El investigador cualitativo asume la responsabilidad de interpretar lo que observa, escucha o lee. La principal diferencia de este método y otros cualitativos es su énfasis en la generación de teoría. Aunque se insiste, esta investigación no tuvo el propósito de crear teoría.

Para Strauss y Corbin (2002), la característica esencial de esta metodología es la fundamentación de conceptos en los datos; sin embargo, la creatividad de los investigadores también es un ingrediente esencial.

Flick (2002) coincide con Strauss y Corbin (2002); afirman que la teoría sustentada da preferencia a los datos y al campo en estudio frente a las supuestas teorías y que lo relevante en este método es la forma en que son seleccionadas las personas que serán estudiadas, a lo que se le define como muestreo teórico (más adelante se explicará en qué consiste este muestreo). Asimismo, señala que la codificación se entiende como la forma de representar las operaciones por las cuales los datos se desglosan, se conceptualizan y vuelven a reunirse en nuevas maneras, como el proceso central por el cual se construyen teorías a partir de los datos.

Este autor plantea que el proceso de investigación mediante la teoría sustentada se fundamenta esencialmente en: a) el muestreo teórico; b) la codificación teórica; y c) la escritura de la teoría. Con Flick (2002) coincide Seidel (1998), para quien el análisis cualitativo es un proceso de descubrir, recolectar y pensar acerca de cosas interesantes cuyo objetivo es mostrar las bases de una compleja y rigurosa práctica analítica; consiste en romper, separar o desensamblar materiales en la búsqueda de piezas, partes, elementos o unidades, y posteriormente ensamblar los datos en forma comprensible o significativa.

El Muestreo Teórico

Según Flick (2002), el muestreo teórico significa que la representatividad de la muestra no se garantiza por el muestreo aleatorio ni por la estratificación, sino que la selección de los grupos o individuos a investigar se realiza sobre aquellos que prometen mayores ideas.

La Codificación Teórica

Para Flick (2002) y Strauss y Corbin (2002), el segundo paso de la investigación cualitativa consiste en la codificación teórica, la cual incluye tres etapas: a) la codificación abierta; b) la codificación axial, y c) la codificación selectiva. Para un mejor entendimiento de este trabajo de investigación es importante describir en qué consiste cada una de estas subetapas de codificación.

La Codificación Abierta

La codificación abierta es el proceso analítico mediante el cual se identifican los conceptos y se descubren las propiedades y dimensiones en los datos; estos se descomponen en partes discretas, se examinan minuciosamente y se comparan, buscando similitudes y diferencias entre sí. Los sucesos similares se agrupan bajo conceptos más abstractos y se les otorga el nombre de categoría. El primer paso de la codificación abierta es la conceptualización; es decir, la elaboración de conceptos. Un concepto es un fenómeno al cual se le ha puesto una etiqueta, un nombre, el cual es una representación abstracta de un acontecimiento, objeto o acción-interacción que se detecta en los datos. Al conceptualizar se hace una abstracción consistente en dar un nombre -arbitrario- que represente al dato y se le denomina código. Este nombre se le dará a todos los datos encontrados con características comunes (Strauss y Corbin, 2002).

El segundo paso de la codificación abierta consiste en profundizar en el análisis; después de codificar una entrevista se revisa si existe alguna novedad o una mejor comprensión de los conceptos. Si los resultados no son alentadores se recurrirá a las herramientas del microanálisis - implica revisar frase por frase o palabra por palabra- de donde se optará por ratificar o rectificar los nombres de los códigos. En esta parte se hace uso de los memorandos, que son registros de los análisis, pensamientos, interpretaciones, preguntas o instrucciones para la recolección adicional de datos. Un tercer paso es la elaboración de categorías: una vez acumulados los conceptos (códigos) se agrupan en términos de sus similitudes. Al agrupar conceptos similares también se desarrolla un proceso de diferenciación; es el momento en que emergen las categorías. El nombre de la categoría emergerá del concepto más amplio que incluya a los demás conceptos. Una vez definidas estas, se podrá trabajar en ellas, señalando sus propiedades y dimensiones; es decir, detectando las subcategorías. Estas tienen la propiedad de hacer más específicas a las categorías y tienen también propiedades y dimensiones (Strauss y Corbin, 2002).

Codificación Axial

Se llama codificación axial al proceso de relacionar las categorías con sus subcategorías, siguiendo la línea de propiedades y dimensiones y de observar cómo estas, se entrecruzan y se vinculan. Se denomina axial porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría y enlaza categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones. En esta etapa se reagrupan los datos que se fracturaron durante la codificación abierta. Las categorías se relacionan con sus subcategorías para ofrecer explicaciones más precisas y completas sobre los fenómenos. Aunque la codificación abierta y axial no son necesariamente etapas secuenciales, esta última requiere de la existencia previa de categorías. Una categoría representa un fenómeno; es decir, un problema, asunto, acontecimiento o suceso significativo para el entrevistado.

La subcategoría también es una categoría, pero no representa al fenómeno, sino que responde a las preguntas -cuándo, dónde, por qué, quién, cómo, con qué consecuencias, etc.- sobre los fenómenos, con lo cual da una mayor explicación a los conceptos (Strauss y Corbin, 2002).

Codificación Selectiva

Se le denomina al proceso de integrar y refinar la teoría. En esta etapa de la investigación se procura, mediante el análisis, generar categorías y sus propiedades y enseguida determinar la variación de su rango dimensional, el cual consiste en el grado hasta el cual varía un concepto respecto de sus dimensiones y propiedades. El primer paso en la integración de la teoría es el de descubrir la categoría central, la cual representa el tema principal de la investigación. El nombre que se dé a la categoría central será aquél mediante el cual se describa la forma en que se interpreta el tema de investigación. Esta posee un poder analítico otorgado por la capacidad de reunir las categorías para formar un todo explicativo. También da cuenta de la variación dentro de las categorías; es una idea conceptual bajo la cual se pueden agrupar todas las demás categorías. La categoría central debe tener las siguientes características: a) todas las categorías principales se relacionan con ella; b) aparece frecuentemente en los datos; c) la explicación generada a partir de la relación entre categorías es lógica y consistente; y d) su nombre debe ser abstracto, de tal manera que pueda utilizarse en otras áreas sustantivas con el propósito de que contribuya a desarrollar una teoría más general (Strauss y Corbin, 2002).

Escritura de la Teoría

Flick (2002) reconoce que la escritura de la teoría es relevante en tres aspectos: a) para presentar los hallazgos de un proyecto;

b) como punto de partida para evaluar las actuaciones que conducen a ellos y a los resultados mismos; y c) como punto de salida para las consideraciones reflexivas sobre el estado global de la investigación en su conjunto.

EL ROL DEL INVESTIGADOR

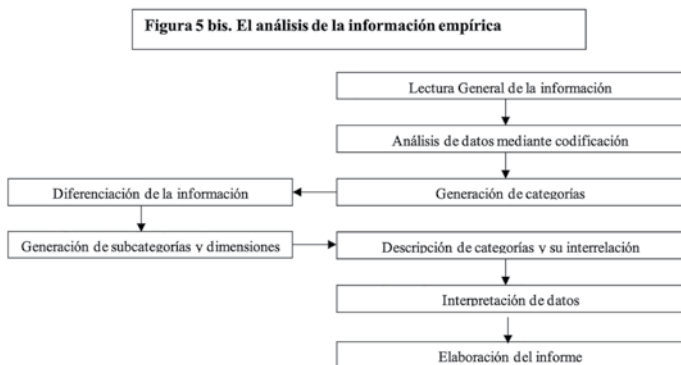
En la investigación cualitativa, el investigador generalmente se encuentra involucrado en una intensa y prolongada experiencia junto a los participantes. En este caso, además de investigador, fui un participante clave en el trabajo cotidiano de las IFAD debido a que me desempeñé como coordinador estatal de estas; por tanto, reconozco que en la interpretación de los datos pudieron haber estado presentes mis prejuicios, valores e intereses personales acerca del objeto de estudio; sin embargo, esta posición me facilitó el acceso a las fuentes de información.

EL ACERCAMIENTO AL CAMPO Y LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

El acercamiento a las fuentes de información no se realizó atendiendo una agenda específica, dado que la exploración en alguna fuente no depende de la información recuperada en otras. Las limitaciones de este estudio se encuentran delimitadas por la disposición de los informantes a proporcionar información fidedigna. La recuperación de los documentos que se sometieron a análisis no representó complejidad durante la investigación.

Proceso de Análisis de Información Empírica

La siguiente figura puede ayudar a entender el proceso que desarrollé para analizar la información empírica encontrada, tanto de las entrevistas aplicadas como de las reuniones de trabajo.



De acuerdo con los conceptos teóricos abordados para el proceso de análisis de datos, este lo realicé mediante la siguiente secuencia: a) leí todas las entrevistas y reuniones para obtener una comprensión general del contenido de la información; b) codifiqué la información; primero las 8 entrevistas y a continuación las reuniones nacionales; c) los códigos que obtuve los fui agrupando mediante un proceso de semejanzas y diferencias; es decir, agrupé en cada tema aquellos que tenían similitudes; a cada uno de ellos los denominé “categorías”; d) cada categoría tuvo un gran número de códigos, por lo que continué con el proceso de detectar “semejanzas y diferenciación”; así obtuve las subcategorías correspondientes a cada categoría; e) analicé cada subcategoría, recurriendo a los datos otorgados por los informantes para obtener las dimensiones; f) cuando tuve la categoría con sus subcategorías y dimensiones completa, inicié el proceso descriptivo de esta; g) el proceso realizado con la primer categoría lo repetí con

cada una de las siguientes; al mismo tiempo fui buscando la interrelación entre las categorías y de estas con lo encontrado tanto en el estado del conocimiento como en la teoría abordada; esto me ayudó a interpretar los datos otorgados por los informantes; h) con la anterior información elaboré el informe general de mi investigación consignada en el capítulo del análisis. A continuación, se describe la forma en que se desarrolló el proceso de investigación.

Después de haber construido el objeto de estudio y definido el tipo de metodología a aplicar, procedí a detectar los informantes clave, a los cuales apliqué una entrevista cuyo guion, diseñé previamente, tomando en cuenta las preguntas de investigación de este trabajo. Simultáneamente, estuve asistiendo periódicamente a reuniones nacionales, en las cuales, los temas abordados tuvieron relación con el objeto de estudio; por tanto, entrevistas y reuniones fueron material que proporcionaron datos relevantes para el tema en investigación. En total, fueron 8 entrevistas aplicadas a informantes clave y seis reuniones nacionales de trabajo, a las cuales, para su identificación, les di el orden que puede verse en la tabla 7 bis (ver anexo No. 3).

A entrevistas y reuniones les di el mismo formato para proceder a su codificación (ver anexo No. 4): dividí las hojas de los documentos en tres columnas; en la de la izquierda anoté las respuestas de las ocho entrevistas y los parlamentos de los diferentes participantes en las reuniones nacionales; en la columna del centro registré los códigos que resultaron de las citas (o segmentos) señalados en la columna de la izquierda. La columna de la derecha se utilizó para registrar los memorandos que se consideraron pertinentes. Una vez hecho lo anterior y terminando de codificar todo el material, concentré el total de los códigos, obteniendo un total de 904.

El material de investigación recolectado (ocho entrevistas y seis reuniones nacionales) lo codifiqué “a mano” (es decir, sin utilizar ningún programa recomendado para el caso, tal como el Atlas Ti), con la intención de “sentir” más de cerca cómo iban emergiendo los datos (códigos).

Tabla 7 bis. Orden de codificación de la información empírica obtenida (entrevistas y reuniones)

No. de entrevista o reunión	Letra correspondiente
Entrevista No. 1	Letra A
Entrevista No.2	Letra B
Entrevista No.3	Letra C
Entrevista No. 4	Letra D
Entrevista No. 5	Letra E
Entrevista No. 6	Letra F
Entrevista No. 7	Letra G
Entrevista No. 8	Letra H
Reunión No. 1	Letra I
Reunión No. 2	Letra J
Reunión No. 3	Letra k
Reunión No. 4	Letra L
Reunión No. 5	Letra M
Reunión No. 6	Letra N

Una vez que obtuve y concentré los códigos, los registré por orden de aparición; es decir, primero los de la entrevista No. 1, luego los de la No. 2 y así sucesivamente, incluyendo los de las reuniones de trabajo, inmediatamente después de que se agotaron los de las entrevistas. Cuando tuve la relación de los 904 códigos, inserté a la izquierda del formato, una columna en la cual asigné a cada uno de ellos una “nomenclatura”.

Como en las reuniones de trabajo, fueron varios los participantes (oscilaron entre 4 y 26) a cada uno le asigné la letra correspondiente a su reunión más otra, siguiendo el orden alfabético, según su participación en la respectiva reunión. A cada uno de estos informantes les asigné, además de la o las letras, el número del código en el orden en que apareció en el momento de la codificación.

Cuando los 904 códigos tuvieron el mismo tratamiento convertí la relación de códigos en tabla y los ordené alfabéticamente, esto con la intención de facilitar el tercer paso de la codificación abierta que es el de la elaboración de categorías.

Posteriormente, con el auxilio de marcadores de diferentes colores, fui remarcando los códigos, utilizando un mismo color para

aquellos que tenían una similitud entre sí. Luego fui agrupando los códigos del mismo color -“cortando y pegando”- con el apoyo de la computadora y así emergió un número categorías que tuvieron relación con las preguntas de investigación planteadas al inicio de este trabajo. A continuación, procedí a realizar la codificación axial. Obtuve 20 categorías, de las cuales sólo 11 tuvieron relación con el subsistema estatal; el resto se refirió esencialmente al sistema nacional (ver tabla No. 8).

Una vez que tuve el número de familias señaladas, observé que algunos códigos se repetían o tenían mucha semejanza. Procedí a elaborar un formato de tarjeta con cuatro columnas (ver anexo 2). En la primera columna anoté el número progresivo; en la segunda, el nombre del código que representaba a todos los que mantenían similitudes, al cual denominé subcategoría. En la tercera columna registré las “nomenclaturas” de los entrevistados de los cuales emergieron dichos códigos -“dueños” de esos códigos- y en la cuarta y última columna registré numéricamente el total de los códigos que tienen que ver con esa subcategoría, ello con el propósito de visualizar la densidad teórica de cada una de las subcategorías. Así, obtuve un total de 37 subcategorías.

Después de detectar las referidas subcategorías, procedí a ubicar las dimensiones de cada una de ellas (ver relación de categorías, subcategorías y dimensiones en la tabla No. 11). Llegar a esta parte me implicó preparar los temas -categorías- para iniciar propiamente el análisis de los datos recolectados. Esta fue la etapa esencial y más rica del análisis. El procedimiento que utilicé fue el siguiente:

En cada una de las categorías procedí en principio a analizar los datos (códigos); es decir, la interrelación esencial existente entre ellos, lo que me permitió organizar y dar sentido a la información obtenida. Después busqué la relación existente entre los datos encontrados en los informantes con lo que encontré en el estado del conocimiento, en los teóricos abordados y en la literatura técnica (decretos, leyes, reglamentos, etc.). Esto me permitió elaborar un tejido interesante y útil para el desarrollo del informe de la investigación.

A medida que fui realizando el análisis individual de cada una de las categorías, fui detectando algunos tipos de relaciones entre ellas, lo que contribuyó a forjarme la idea de que en todas ellas -o los temas que trataban- existía un tema o una idea central, que finalmente y de acuerdo con algunos autores abordados, se constituiría en la categoría central. Para detectarla, elaboré una matriz o cuadro de doble entrada (ver tabla No. 12). Así encontré que aunque todas las categorías tienen relación con una o varias de ellas, una se relacionó prácticamente con el total de las demás, por tanto, la designé con el nombre de *categoría central*. Esta fue “la integración del sistema estatal”.

Todo este proceso analítico me dio los elementos esperados y deseados para estructurar el apartado del análisis de la información encontrada y arribar a la elaboración de inferencias, hallazgos y conclusiones.

CONFIABILIDAD Y VALIDEZ DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Según Gundermann (2004) existe una discusión aún no resuelta respecto de si la confiabilidad y la validez aplicada a los estudios de caso cuantitativo pueden ser aplicadas en los de tipo cualitativo.

Para Skrtic, (1985, como se cita en Gundermann, 2004) la validez interna de los estudios cuantitativos cambian por el concepto de credibilidad o valor de verdad de la investigación; en lugar de la validez externa, este autor habla de transferibilidad, consistente en la posibilidad de aplicación de los resultados; la fiabilidad es sustituida por la dependencia, en el sentido de la consistencia de los datos y finalmente, en vez de objetividad, este autor emplea el término de posibilidad de confirmación, en el sentido de la neutralidad en la investigación. La credibilidad se busca mediante la observación persistente. También se hace uso de la triangulación, que consiste en recurrir a una variedad de fuentes de datos, de investigadores, de perspectivas teóricas y de métodos, contrastando unos con otros para confirmar

datos e interpretaciones. La transferibilidad se aborda a través del muestreo teórico y la descripción densa. La dependencia y la posibilidad de confirmación se resuelven a través de una auditoría llevada por un agente externo, quien busca controlar la relación existente entre la información en estado bruto y las deducciones e interpretaciones que el investigador ha desarrollado a través de ella.

De acuerdo con Hammersley (1992, como se cita en Newman y Benz, 1998), la validez se conecta a los conceptos de confiabilidad y de realismo, donde el investigador establece la validez al permanecer cerca del sujeto de estudio. En otras palabras, existe una profunda correspondencia entre el conocimiento obtenido en la investigación y la realidad que representa. Kvale, (1995, como se cita en Newman y Benz, 1998) señala

que la validez consiste en que la justificación de la verdad de la investigación se basa en si esta funciona o no; es decir, cualquier cosa que resulte útil para realizar acciones que contribuyan a obtener el resultado deseado tiene validez [...] no existe una verdad universal, en cambio, pueden existir verdades locales, comunitarias o personales centrados en la vida cotidiana y en la narrativa local. (p.15)

La validación, de acuerdo con Creswell (2003), se refiere a la posibilidad de determinar si los resultados son certeros desde el punto de vista del investigador, del participante o de los lectores de un informe de investigación.

Para Miles y Huberman (1994, como se cita en Berkowitz, 1997), la validez se trata de la importancia de que las conclusiones de los datos sean creíbles, defendibles, garantizados y abiertos para aceptar explicaciones alternativas; es decir, los análisis cualitativos son usualmente mejor aceptados cuando encuentran giros inesperados que representan nuevos retos.

Las estrategias que se consideraron en esta investigación fueron: a) triangular diferentes fuentes de información de datos; b) usar verificación de los informantes, regresando a los participantes las

descripciones realizadas para ver si coinciden con lo que pretendieron informar; c) usar una descripción detallada para transmitir los resultados; d) clarificar los prejuicios que el investigador le acarrea al estudio; e) presentar información que dé cuenta, tanto de los factores que favorecen como de los que obstaculizan la transformación del sistema de formación docente; f) recuperar información suficiente; no escatimar en tiempo; y g) acudir a auditores externos para revisar el proyecto.

Para los propósitos de este trabajo de investigación, me pareció pertinente el concepto de validez de Kvale (1995, como se cita en Gunderman, 2004), el cual se refiere al control de calidad que el investigador debe hacer después de haber realizado una entrevista. Consiste en que la consistencia de lo que una persona dice en una entrevista se contrasta con otras afirmaciones a manera de triangulaciones. Así, en la medida en que la teoría se alinee con los datos y el propósito de la investigación, entonces se puede asumir la validez.

También se ajusta a la visión de Creswell (2003), ya que para este trabajo de investigación no resultó difícil triangular las fuentes de información de datos y pude volver a entrevistarme con los participantes para ver si la redacción del informe contenía lo que ellos pretendieron informar. También es posible acudir a auditores externos para revisar el proceso de investigación, que en este caso fueron los lectores asignados por la instancia coordinadora del programa de doctorado.

En mi caso, sólo pude regresar con el grupo de los 8 entrevistados; con los participantes en las reuniones fue imposible por varias razones: a) las reuniones ya no se siguieron desarrollado; b) los participantes fueron demasiados; c) los participantes estaban dispersos en toda la geografía de país; y d) muchos de ellos ya no se encontraban en los puestos que tenían cuando se desarrollaron las referidas reuniones. Sin embargo, los 8 entrevistados afirmaron que después de leer el capítulo del análisis, encontraron que sus opiniones se vieron reflejadas en la redacción del informe, aunque también encontraron opiniones divergentes de las suyas.

CAPÍTULO V. EL ANÁLISIS

Para Gundermann (2004), el análisis de datos en un estudio de caso consiste en el examen, categorización, tabulación y diversas re-combinaciones de datos en función de las preguntas y proposiciones iniciales de estudio. En esta parte del trabajo se analizaron los datos aportados por los informantes a quienes se les aplicó una entrevista en profundidad, ubicado al final de este trabajo. Con ellos se elaboraron categorías, subcategorías y dimensiones. Posteriormente, relacioné la información contenida en las categorías con los aportes teóricos provenientes de autores nacionales e internacionales que han abordado el tema de la formación docente y esta información se contrastó con los datos encontrados en el estado del conocimiento.

De la codificación de los datos encontrados, obtuve, como ya lo señalé anteriormente, varias categorías, *pero sólo 11 de ellas* estuvieron directamente relacionadas con la integración del Sistema Estatal de Formación Docente. Por esta razón, fueron estas las categorías objeto de análisis, ya que el resto, estuvieron relacionadas con el sistema nacional (ver anexo No. 2).

Tabla 8 Sistema de categorías

No.	Nombre de la categoría
1	Integración del sistema estatal
2	Implicaciones normativas en el sistema estatal
3	Implicaciones culturales en la integración del sistema estatal
4	Implicaciones estructurales en la integración del sistema estatal
5	Participación de los grupos de poder en integración del sistema estatal
6	El papel de las IFAD desconcentradas en la integración del sistema estatal
7	Implicaciones políticas en integración de sistema estatal
8	Implicaciones administrativas en la integración del sistema estatal
9	El PEFEN en la integración del sistema estatal
10	La participación de la SEP en el PEFEN
11	Implicaciones económicas en la integración del sistema estatal

NOTA: Se recomienda analizar la tabla 9 donde se concentran las categorías, subcategorías y dimensiones, lo que ayudará a los lectores a tener una visión de mayor conjunto del trabajo de análisis desarrollado en este capítulo.

Tabla 9 Concentrado de categorías y dimensiones relacionadas con la integración del sistema estatal

No.	Categoría	Subcategorías	Dimensiones	No. de códigos
1	Integración de sistema estatal	Educandos y educadores*	Se cuenta con ellos	-----
		Planes, programas, métodos y materiales*	Se cuenta con ellos	-----
		Estructura técnica y administrativa*	Existe	-----
		Instituciones educativas*	Existen	-----
		Autoridades*	No apoyan sistema	8
		Constitución del sistema	Existe	10
			Débilmente articulado	30
		Reforma al sistema	Intentos previos	10
Sólo desde las IFAD	3			
		Sólo desde el sistema	3	
2	Implicaciones normativas en sistema	Normatividad estatal	Obstaculiza	15
			Favorece	15
		Normatividad federal	Obstaculiza	13
			Favorece	8
		Revisión de normatividad	Necesaria	8
		Normatividad y aplicación de recursos	Existe incongruencia	1
		Sistema	Existe sólo en la norma	4
Generación de la norma	Desde las entidades	3		
	Desde las IFAD	1		
3	Implicaciones culturales	Cultura organizacional	Obstaculiza	17
			Favorece	2
		Endogamia en las IFAD	Obstaculiza sistema	9
		Brechas generacionales entre docentes	Obstaculizan integración	2
			Favorece	3
		Cambio de cultura en IFAD	Favorece	2
Autoridad educativa	Influye en cultura de IFAD Desc.	4		
4	Implicaciones estructurales	Estructura federal	Adecuada para integrar sistema	2
			Inadecuada para integrar sistema	7
		Estructura estatal	Obstaculiza integración	23
			Favorece integración	3
Cambios de estructura	Generan desconocimiento de sistema	3		
5	Grupos de poder en el sistema	Influencia de grupos de poder	Existe	17
			No existe	2
		Grupos de poder	Obstaculizan integración	8
			Favorecen integración	3
6	Las IFAD desconcentradas en	Las IFAD desconcentradas	Obstaculizan integración	24
			Favorecen integración	13

UNA FORMACIÓN AUTOPOIÉTICA Y AUTORREFERENCIAL

No.	Categoría	Subcategorías	Dimensiones	No. de códigos
	el sistema	Colaboración de IFAD Desconcentradas	Baja	3
7	Implicaciones políticas en el sistema	Transiciones políticas	Influyen en integración	5
8	Implicaciones administrativas en sistema	Administración del sistema	Ineficiente Eficiente	33 2
		Acciones para integrar sistema	Existencia Inexistencia	5 8
		Planeación del sistema	Con visión estatal Sin visión estatal	8 6
		Constitución del sistema	Innecesario Necesario	3 2
9	El PEFEN en el sistema	Contribución del PEFEN	Suficiente Insuficiente	3 14
		Elaboración del PEFEN	Con visión estatal	18
10	La SEP en el PEFEN	Diseño del PEFEN	Por federación Por entidades	12 35
		Recursos económicos	Condicionados a diseño PEFEN	5
		Diseño PEFEN nacional	Necesario Innecesario	7 1
11	Implicaciones económicas en sistema	Recursos económicos para integrar sistema	Se requieren	15
		Aportación de recursos de Durango al sistema	Nulos Escasos	3 1

* Las dimensiones señaladas con asterisco no aparecen como datos aportados en forma completa por los informantes clave. Para detectarlas se recurrió al Artículo 16 de la Ley de Educación del Estado de Durango. Acción válida según García, Gil y Rodríguez (1996, pp. 209-210).

Nota: De los 904 códigos obtenidos en las entrevistas y reuniones, sólo se analizaron 461 (el 51%) que tienen relación con la integración del sistema estatal. Los 443 restantes (49%) no se analizaron porque tienen más relación con el sistema nacional.

La tabla No. 9 ayuda a entender el sistema de categorías encontradas, así como el cuadro sinóptico que para cada una de ellas se elaboró. En los cuadros sinópticos se observan las subcategorías y sus dimensiones. El análisis de cada categoría se realizó iniciando con las dimensiones de cada subcategoría haciendo un “tejido” entre los datos aportados por los entrevistados y/u observados, lo encontrado en la teoría y en el estado del conocimiento hasta completar el análisis de la categoría. Este procedimiento se repite en las 11 categorías.

CATEGORÍA NO. 1. INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL.

Esta categoría se conformó por 64 códigos. Mediante ella busqué la percepción de los entrevistados y/u observados acerca de la existencia de un sistema estatal de formación docente. Las respuestas a estas interrogantes fueron variadas y pudieron aglutinarse en 7 subcategorías, (ver figura 6).

Tanto la Ley General de Educación como la Ley de Educación del Estado de Durango establecen la necesidad de integrar el sistema estatal de formación docente; sin embargo, ninguna de ellas señala cuáles serán los elementos que lo conformarán. Tampoco los informantes clave los definieron de manera precisa; tuve necesidad de revisar en la ley local los elementos que conforman el sistema educativo estatal en general, esto me permitió inferir los que deberían constituir el subsistema de formación docente. De esta manera encontré que los elementos de éste son: a) los educandos y los educadores; b) los planes y programas, los métodos y los materiales educativos; c) la estructura técnica y administrativa; d) las autoridades; y e) las instituciones educativas (Art. 16, LEED).

Las preguntas planteadas a los entrevistados se hicieron en función de la existencia o no del sistema. A partir de esto, recuperé la siguiente información: los informantes aportaron 10 códigos que refieren a que existe un sistema o al menos partes de él, en virtud de que se cuenta con educandos y educadores. También detectaron la existencia de planes y programas de estudio. Algunos entrevistados hicieron alusión a la estructura administrativa estatal que coordina las actividades de las instituciones formadoras de docentes, en la cual identifican y reconocen las diversas autoridades educativas en sus diferentes niveles de jerarquía.

Los elementos del sistema que con mayor facilidad se identificaron fueron las instituciones educativas. Este bloque de entrevistados sugirió la existencia de un sistema estatal difuso, en proceso de

construcción o acorde a las condiciones locales de la entidad. Con ellos coinciden Martínez Olivé (2003) y Gómez Morín (2003), quienes opinan que se tiene un sistema de formación docente constituido por instituciones, un conjunto de planes y programas de estudio y docentes y directivos y que ahora existe la necesidad de integrarlos. Cervantes (2003) y León Cadena (2003) también defienden la existencia de un sistema nacional y los respectivos subsistemas estatales de formación continua. Sin embargo, se detectó otro grupo de entrevistados que, con 30 códigos, reconocieron la existencia de algunos elementos del sistema, pero los consideraron insuficientes para cons-

Figura 6 Integración de sistema estatal

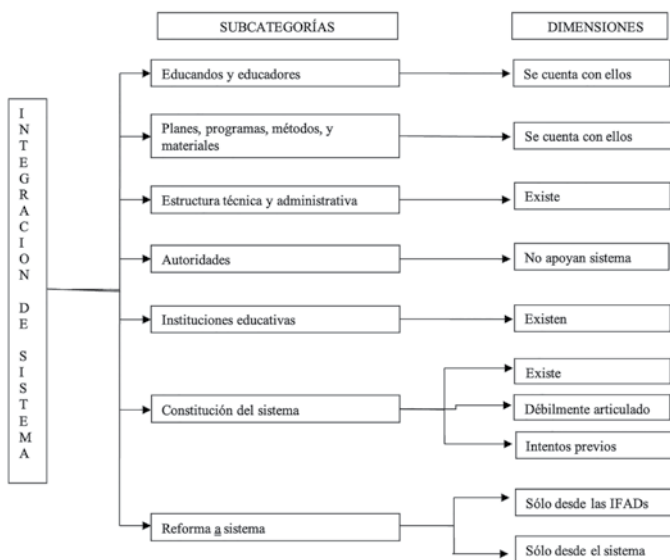


Fig. No. 6. Integración de sistema estatal

tituirlo, ya que los percibieron desarticulados y desvinculados entre sí y sus actividades. Señalaron que las escuelas normales funcionan desvinculadamente y esto les impide hacerlo con una visión de sistema estatal.

Con la opinión de este bloque de informantes coinciden Messina (1999) quien concluye que en América Latina no se ha constituido un sistema de formación docente. Por otra parte, el SNTE se pronuncia por el establecimiento del sistema nacional de formación docente en el país (Proceso, 2003). Arnaut (2004) señala que la educación normal es el más heterogéneo y desarticulado de los niveles que integran el sistema educativo nacional. Oria Razo (2003) propone resolver la desarticulación que prevalece en las IFAD. Considera que estas deben operar bajo la dirección de autoridades estatales. Aguerrondo (2003) registra que la OREAL/UNESCO concluye que las políticas públicas hacia el sector docente carecen de coherencia y proceden de distintas esferas gubernamentales. Deceano (2003) afirma que las instituciones facultadas para impartir la formación docente requieren de articulación con la idea de constituir un sistema nacional. Calvo (2003) aconseja que las entidades integren los sistemas estatales de educación básica y normal.

Este grupo de entrevistados y teóricos alcanzan a detectar algunos elementos del sistema; sin embargo, los perciben aislados, desarticulados; lo cual evita concebir su existencia real. De esta manera, aun sin mencionarlo, coinciden con la visión luhmanniana respecto de la necesidad de la articulación de los elementos, ya que, para este autor, “un sistema solamente puede constituirse o cambiar en tanto que sus elementos se relacionen” (Luhmann, 1990, p. 64).

Un grupo de entrevistados (8 códigos) hace referencia a la participación que tienen las autoridades en la constitución del sistema. Uno de los informantes clave orientó su opinión en el sentido de que la federación impone los planes y programas de estudio a nivel nacional, donde se establecen propósitos, contenidos, perfiles de egreso del alumno, actividades a realizar y hasta la bibliografía que se lleva en las IFAD. Ante ello, se preguntó: ¿qué finalidad tendría un subsistema estatal? ¿Qué utilidad práctica, si aparentemente todo está planteado desde un principio por la federación? Concluye que, si las autoridades educativas estatales o las propias IFAD sintieran la necesidad real

de constituir el subsistema, este ya se habría concretado. Asimismo, señaló que el escaso apoyo otorgado por las autoridades educativas estatales se refleja en la estructura creada para atender estas instituciones, pues mientras que en algunas entidades existen dependencias que atienden por un lado a las Normales estatales y por otro a las federales, en otros estados, las oficinas de los subsistemas son pequeñas e insignificantes.

Un segundo informante, expresó en una reunión nacional de trabajo que existe simulación en los diagnósticos presentados en los PEFEN de las entidades, ya que al contrastar lo señalado por los planeadores estatales con las evaluaciones en poder de la SEP, saltan a la luz varias deficiencias en el funcionamiento de las escuelas normales que evidencian el poco apoyo que estas tienen de parte de las autoridades educativas estatales.

Otro de los informantes afirmó que algunas autoridades de alto nivel en las entidades no asisten a las reuniones nacionales de trabajo, lo que evidencia el escaso interés que se presta al funcionamiento de las IFAD. Otro informante más, representante del PEFEN en una entidad, señaló que en su estado aún existe una brecha muy amplia en los subsistemas de normales -el estatal y el federalizado- y concibe este plan como la posibilidad de integrarlos.

Un representante del PEFEN de otra entidad afirmó que a esta se le dificulta realizar el acompañamiento en la elaboración de la planeación de estas instituciones, por carencias presupuestales. Señaló que tanta incertidumbre provoca confusiones y que la autoridad estatal evade la situación. Un funcionario de la DGESE (hoy DGESEUM) señaló que varias autoridades educativas niegan el apoyo a estas instituciones. Otro representante del PEFEN, de otra entidad, afirmó que en su estado el escaso apoyo de las autoridades educativas a las escuelas normales alcanza niveles extremos, ya que, en esta, ni siquiera se reconoce su existencia.

Este grupo de informantes coincide con Rosas Carrasco (2003) quien señala que

se supone que a partir de 1984 la formación de maestros se empezó a realizar bajo bases científicas; sin embargo, el primer plan de estudios implantado en las escuelas Normales con esa orientación adoleció de deficiencias, entre las que se incluyen la falta de apoyo de las autoridades. (p. 60)

Otro grupo de informantes aportó 6 códigos y reconoció la viabilidad del sistema, sólo que para ello se requiere de una reforma al mismo, la cual sería posible desde dos espacios: desde las propias escuelas normales o desde el sistema en su conjunto. Arnaut (2004) señala que esto también es posible desde el exterior -desde la federación o desde los estados- pero han de existir condiciones en ambos espacios que lo permitan. En las propuestas de este grupo de informantes y teóricos se advirtió una coincidencia con la teoría de sistemas de Luhmann (1998, p. 12).

Un segundo bloque de entrevistados (10 códigos) señaló que han habido intentos previos tendientes a la integración del sistema estatal de Durango, y basan sus argumentos tanto en la aprobación de la ley educativa local como en la creación, a mediados de los noventa, de la Coordinación de Formación y Superación Profesional, la cual fue diseñada para coordinar las actividades de todas las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes.

La visión de este bloque de entrevistados coincidió con algunos autores, quienes reseñan algunas acciones realizadas en el país en este aspecto: la primera es un trabajo de investigación de Álvarez et al. (2002), cuyo objetivo es fundamentar la integración de los sistemas estatales a partir de las propuestas de las propias IFAD. La otra acción está relacionada con las políticas educativas más recientes hacia el sector docente: una de ellas es la “Política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los docentes de educación básica”: Documento Rector (2004). La otra política consiste en el Plan Estatal para el Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN) presentado por las autoridades federales, mediante el cual se pretende “contribuir a la consolidación del sistema estatal en cada una de las entidades”. (SEP, 2005, p. 37)

Sobre la primera política educativa, puede señalarse que ha sido este, el esfuerzo más contundente, exhaustivo e integral en la constitución del Sistema Nacional y los Subsistemas Estatales de Formación Docente. En el denominado Documento Rector se detecta una serie de actividades nacionales y estatales tendientes a articular los respectivos sistemas, tales como: a) una reunión nacional de secretarios de Educación en los estados con el titular de la SEP, realizada en Monterrey, N. L. en enero de 2003, para emprender dicha tarea; b) se generó un proceso de discusión que abarcó a todas las entidades y a todos los niveles educativos, incluyendo a los padres de familia organizados en los consejos de participación social; c) se fomentó la participación de analistas y expertos en el tema, nacionales e internacionales; d) se elaboraron y difundieron diagnósticos estatales sobre el estado que guarda la educación normal; e) se elaboró un documento que proponía la constitución del sistema nacional y los subsistemas estatales; y f) se propusieron órganos de gobierno para los respectivos sistemas: para el nacional, para una comisión consultiva integrada por autoridades federales, estatales, la representación sindical, la representación de los padres de familia (del Consejo Nacional de Participación Social). Para el caso de los subsistemas estatales, el órgano de gobierno estaría integrado por las máximas autoridades de los diferentes niveles educativos, directivos de las IFAD, representantes sindicales y padres de familia (del SNTE y del Consejo Estatal de Participación Social respectivamente).

El Documento Rector (2004) también proponía la revisión de la normatividad existente y la diversificación en la gestión de recursos económicos para el sistema. A juicio del investigador, la aplicación de esta política tenía implicaciones de índole administrativa, normativa, económica, política, organizacional y estructural, entre otras.

La segunda política consistente en el Plan Estatal de Fortalecimiento a la Educación Normal (PEFEN); propone que el gobierno del estado de Durango, a través de la Secretaría de Educación local constituya el sistema estatal de formación docente (Subsecretaría de Servicios Educativos, 2006).

El análisis de esta categoría permitió hacer algunas inferencias u observaciones: a) los informantes no tienen bien definido un concepto propio o ajeno del significado de *sistema*; de tal manera que se refieren al de formación docente como todo aquello que está relacionado con este servicio educativo: instituciones educativas, planes y programas, etc., y esto se percibe tanto en el nivel nacional como en el estatal; b) en el caso de los teóricos abordados sucede lo mismo; excepto con Martínez Olivé (2003) y Arnaut (2004) quienes se acercan -aunque solamente un poco- en su visión del sistema de formación, al *modelo de sistema de organización* de Kast y Rosenzweig (1996); c) para unos y otros, los elementos más visibles del sistema de formación docente son las instituciones educativas donde se forman los maestros; d) percibí que ubican a las autoridades educativas relacionadas con el sistema, pero fuera de él, y a los alumnos como usuarios del mismo. En esta exclusión de autoridades y alumnos del sistema de formación docente, pude advertir la posibilidad de otra de las nociones luhmannianas, ya que este autor señala que “son los acontecimientos derivados de la comunicación los reproductores del sistema y no el hombre” Luhmann, 1998, p. 59).

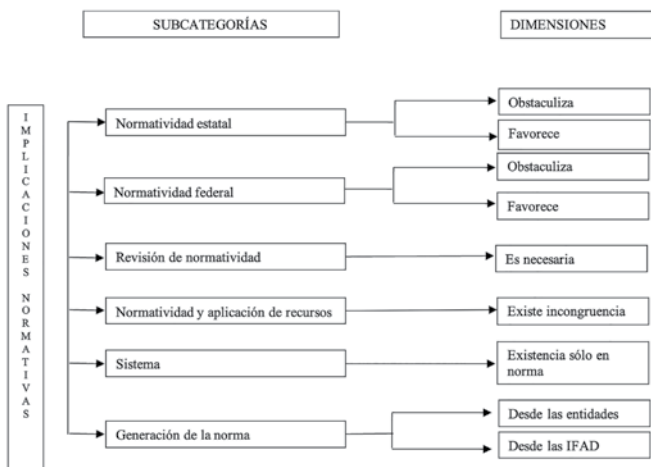
A mi juicio, estas son las razones por la que algunos informantes defendieron la existencia del sistema; otros lo admitieron, aunque débilmente articulado y otro grupo -los más cercanos al funcionamiento del sistema estatal- negaron su existencia.

CATEGORÍA NO. 2. IMPLICACIONES NORMATIVAS EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL

Esta categoría se integró con 68 códigos. Mediante ella traté de indagar sobre la percepción de los interrogados respecto de la influencia que tienen la normatividad educativa en la integración del sistema de formación docente en Durango. Se conformó con 6 subcategorías (ver figura 7).

En la primera dimensión de la primera subcategoría, los entrevistados afirmaron que la normatividad estatal obstaculiza la integración del sistema. Dicha normatividad la percibieron desfasada, difusa, rígida y en ocasiones inaplicable. Todo ello limita el funcionamiento de las escuelas normales como sistema.

Figura 7 Implicaciones normativas en integración de sistema



Los informantes detectaron varios factores obstaculizadores en la integración del sistema estatal (ver figura 8). Uno de ellos es la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COE-PESES). Una informante señaló que este organismo, desde la óptica de la SEB, es prácticamente informal, que en otras entidades no existe, pero que en Durango, -aunque se ignoran las causas- tiene mucho peso. Aseguró que duplica las funciones de la unidad orgánica que atiende a las IFAD. La observación de esta informante confirmó uno de los conceptos básicos de la teoría de Luhmann: la de los sistemas funcionalmente diferenciados, que señala que no deben existir otras instancias que realicen la misma función, que un subsistema no pue-

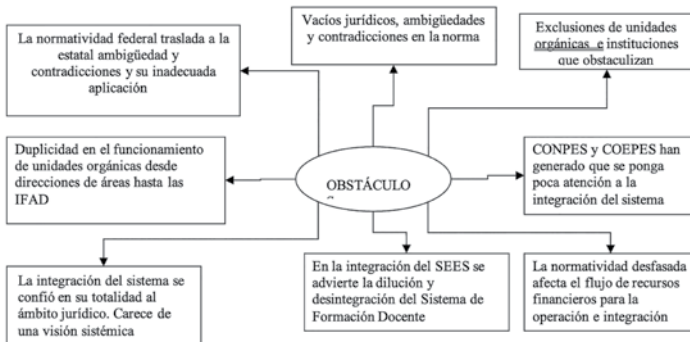
de reemplazar a otro, ni ayudarlo en tiempo de crisis; que los subsistemas realizan sus funciones para los cuales no existe jerarquía y la función particular es la prioridad (Luhmann, 1998; Rodríguez, 2001).

Otro de los obstáculos identificados es la normatividad interna de algunas IFAD desconcentradas o descentralizadas. Los informantes opinaron que la normatividad interna de algunas instituciones formadoras de docentes las hace diferentes unas de otras; que algunas de ellas parecen tener un lugar especial; que se les da tratamiento preferencial. Esto les genera una imagen que rebasa a la propia autoridad educativa estatal de este nivel o la suplanta; lo que deriva en que este tipo de instituciones colaboren con las autoridades, pero no se subordinen. Todo ello

genera grandes obstáculos a la hora de integrar el sistema estatal.

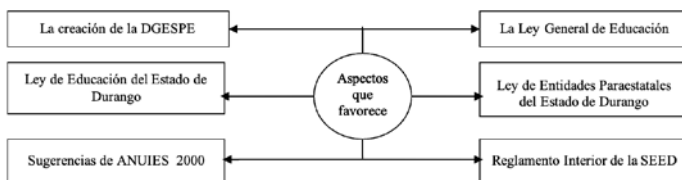
Otra de las informantes clave indicó que se han levantado diagnósticos estatales sobre el estado de la educación Normal en la entidad, en los que se señala la necesidad de un replanteamiento o una actualización de la normatividad estatal, aunque no en todos los casos.

Figura 8 Factores obstaculizadores en la integración del sistema



En la segunda dimensión de la primera subcategoría: “favorece integración de sistema” la mayor parte de los informantes clave coincidieron en que la normatividad estatal favorece esta acción, en virtud de que en la Ley de Educación del Estado de Durango se encuentra estipulada la obligación de integrarlo (ver figura 9).

Figura 9 Aspectos favorecedores en la integración del sistema



En esta figura se advierten normas de carácter federal y estatal, así como la creación de unidades orgánicas de los dos órdenes de gobierno que favorecen la integración del sistema.

Un entrevistado coincidió con esta idea, aunque la consideró incompleta; afirmó que es necesaria la creación de los correspondientes reglamentos, así como el Manual General de Organización y el de Procedimientos. Los informantes también coincidieron en que la normatividad local en la práctica, en ocasiones no se aplica, lo que genera desarticulación entre los elementos del sistema.

En cuanto a la segunda subcategoría: “normatividad federal”, en su primera dimensión, un grupo de informantes clave señaló que esta, obstaculiza la integración del sistema estatal. Los argumentos por ellos aportados, fueron similares a los encontrados en la primera dimensión de la primera categoría relacionada con los obstáculos que presenta la normatividad estatal. Uno de los informantes opinó que la tipología de las Normales es diferente, porque su origen es distinto, y que en su entidad no sólo existe desarticulación, sino que, se ha llegado al extremo de que se desconozca la existencia de algunas de ellas. Este informante propuso una reforma al reglamento

nacional correspondiente a este tipo de instituciones, ya que el existente es obsoleto. Esto coincide con lo señalado por Arnaut (2004) en lo referente a la heterogeneidad y diversidad en el origen de las escuelas Normales.

Otro de los informantes indicó que la normatividad para la contratación y promoción del personal está desfasada. Otro de ellos sugirió que la federación, al dar ciertas facultades a los estados, está fragmentando la norma federal, con lo que da la idea de que se pierde la conducción del centro en la constitución de los sistemas estatales. Un informante más planteó que al existir la normatividad centralizada, la entidad no siente la necesidad de constituir su propio sistema, pues se percibe que ya todo está dado. Otro más señaló que en los diagnósticos levantados por las autoridades educativas locales de este sector, se detectó que es necesario reformar la normatividad federal en relación con el servicio que se presta en las entidades.

En cuanto a la segunda dimensión de esta subcategoría, otro bloque de informantes expresó sus opiniones respecto de los factores normativos que favorecen la integración del sistema. En general, todos ellos coincidieron en que la norma federal favorece la integración del sistema estatal, en virtud de que esto está señalado tanto en el Artículo 3º Constitucional como en la Ley General de Educación (ver figura 9).

Para un análisis más profundo de la primera y segunda subcategorías: “normatividad estatal” y “normatividad federal” con sus correspondientes dimensiones: “favorecen” u “obstaculizan”, se recomienda revisar la tabla No. 9, la cual concentra la revisión de 15 documentos normativos de los niveles federal, estatal e institucional, así como de algunos convenios estado-federación donde se observan los fundamentos jurídicos que favorecen u obstaculizan la integración del sistema.

Respecto de la tercera subcategoría “revisión de la normatividad” (8 códigos), sólo se detectó una dimensión, a la que se le denominó “es necesaria”. Los informantes presentaron opiniones diferentes.

Un funcionario de la DGESE (hoy DGESEUM) planteó la necesidad de revisar la normatividad relacionándola con las políticas aplicables en el marco del PEFEN. Para él, políticas y normatividad son conceptos similares, ya que las políticas una vez aplicadas se convertirán en normas estatales, las cuales deberán revisarse constantemente, en virtud de que las políticas también están asociadas con las estrategias estatales. Así, políticas, estrategias y normas requieren de una revisión constante para contribuir a consolidar el sistema de formación docente.

Un funcionario de una entidad, en reunión nacional de trabajo, señaló que en algunos estados las escuelas Normales dependen de educación básica, mientras que, en otros, del nivel superior, por tanto, la revisión de la normatividad es necesaria para homogeneizar su ubicación. Otro informante, representante del PEFEN, enfocó su propuesta de revisión de la normatividad debido a la existencia de diferencias entre las escuelas Normales, sobre todo entre las públicas y las particulares y aunque enmarcó la necesidad de revisar la norma en relación con este plan, argumentó que se debe trabajar en la elaboración del Manual General de Organización de las escuelas Normales.

Una informante, en entrevista cara a cara sugirió que en virtud de que la normatividad obstaculiza la integración del sistema, es obvia la necesidad de su revisión y modificación, pues la existente es obsoleta. Afirmó que por ser norma de tipo federal, es antigua, obsoleta y desfasada para las necesidades de un sistema estatal. Otro de ellos planteó su propuesta de revisión en función de que se emitieron las leyes generales, pero a estas le hacen falta los reglamentos operativos, los cuales ayudarían a eficientar el funcionamiento del sistema.

En esta misma dimensión, el Documento Rector (2004) señala que en todos los actores y sectores vinculados con la educación existe el convencimiento de que se requiere una redefinición normativa y legal a partir de una política de Estado que, en el marco de la Ley General de Educación, defina las acciones a nivel nacional y local

relacionadas con la regulación del Sistema Nacional de Formación Docente, ya que la existente resulta obsoleta para responder a los requerimientos de las nuevas propuestas de formación.

La cuarta subcategoría “normatividad y aplicación de recursos” tiene una dimensión: “existe incongruencia”. Tiene un código, aportado por un secretario de Educación de una entidad federativa, el cual señaló que las escuelas Normales fueron elevadas al nivel superior desde 1984, pero que el trato como tal solo lo han recibido a partir de 1996.

La quinta subcategoría: “el sistema estatal” tiene también sólo una dimensión: “existe sólo en la norma”. Sobre ello se tuvo la opinión de dos informantes del estado de Durango que recientemente habían coordinado a las escuelas formadoras de docentes en la entidad. Uno de ellos orientó sus opiniones en el sentido de que hay instituciones formadoras de docentes públicas y privadas -entre ellas la UPD- que generalmente se manejan aparte, aunque en las políticas educativas se señale que funcionan de acuerdo con la normatividad de la SEP, pero que en realidad no están integradas a un sistema. Esto sucede -según el informante- tanto en el sistema nacional como en el estatal; por esta razón, opina que ambos sistemas existen solo en la ley.

La opinión de este informante coincidió con el planteamiento de Luhmann cuando señala que “ni una ley normativa, ni un valor cultural [...] producen lo que ocurre a nivel operativo, más bien el sistema se engendra a sí mismo por medio de un proceso de auto vinculación, de obligación de proseguir o reconstruir lo iniciado.” (Luhmann, 1996, p. 147)

En cuanto a la sexta subcategoría: “generación de la norma” tuvo dos dimensiones: “desde las entidades” y “desde las IFAD”. Estas opiniones emergieron de reuniones nacionales. Uno de los informantes señaló que cada entidad debe generar su normatividad y entiende como normatividad aquello que se relaciona con las políticas y los proyectos contemplados en el PEFEN. El segundo informante coincidió con él, señalando que dichas políticas se entienden como los

UNA FORMACIÓN AUTOPOIÉTICA Y AUTORREFERENCIAL

Tabla 10 Influencia de la normatividad federal, estatal e institucional en la integración del sistema estatal de formación docente

	LEY ESPECÍFICA	FOMENTA	OBSTACULIZA	NORMATIVIDAD DESFAZADA
Federal	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal		Artículo 45	
	Ley Federal de las Entidades Paraestatales		Art. 17. ; Art. 18	
	Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales	Art. 16; Fracc. I	Artículo 17, Fracc. IV, párrafo sexto	
	Ley General de Educación	Art. 1º, primer párrafo; Art. 12, Fracc. VI; Art. 13, Fracc. III; Art. 20, primer párrafo; Art. 51, primer párrafo;		
	Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES)			
Estatal	Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	Art. 35, Fracc. XXXV;	Art. 4, Fracc. I y IV; Art. 53,*	
	Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango	Art. 7o, párrafo segundo; Art. 9, Fracc. I y III; Art. 53; Art. 59; primer párrafo; Art. 62, Fracc. I y II;	Art. 5o, Fracc. I y II; Art. 20; Art. 26;	Art. 21. Fracc. I
	Ley de Educación del Estado de Durango	Art. 1º, Art. 4º; Art. 21, Fracc. I, IV, XIV y XVIII; Art. 26, primer párrafo; Art. 112, primer párrafo; Art. 113; Art. 115; Art. 146; Art. 159; Art. 163, primer párrafo.	Art. 15, Fracc. I; Art. 120, primer párrafo; Art. 126; Art. 132; 153;	
	Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Durango	Art. 18, Fracc. XVI; Art. 19, Fracc. I, II, III, VI, VIII, IX, X y XII;	Art. 18, Fracc. VIII; Art. 33, Fracc. VI y VII	
	Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES)	Art. 5º. Fracc. I	Art. 5o. Fracc. II; Art. 10, Fracc. VI; Art. 14, párrafo segundo; Art. 17, Fracc. VIII; Art. 20, Fracc. IX;	
Convenio Estado-federación	Convenio que para la participación de las instituciones de educación superior vinculadas a la SEP y de las pertenecientes al Estado de Durango en el Sistema de Educación Superior.		Cláusulas Tercera y Cuarta	
Institucional	1. Ley Orgánica de la Benemerita y Centenaria Escuela Normal del Estado.		Art. 8, incisos a), b) y c); Art. 9, incisos a) y b); Art. 11, Fracc. VII y IX; Art. 12, inciso b) y c); Art. 20, inciso b);	Art. 31, inciso a) Art. 2o. Bis;
	2. Reglamento General de la Ley Orgánica de la Benemerita y Centenaria Escuela Normal del Estado		Artículo 4. Incisos a), b) y c); Art. 5º; Art. 9, Fracc. IX y XIII;	
	Decreto de Creación de la Universidad Pedagógica de Durango.		Art. 1; Art. 2; Art. 3, Fracc. II; Art. 4, Fracc. IIIB, IXB, XVB; Art. 7 y Art. 12, Fracc. I;	Art. 21., Fracc. I
	Reglamento Interior de la Universidad Pedagógica de Durango		Art. 2; Art. 116; art. 118; Art. 120; Art. 121;	
	Decreto administrativo que crea el Instituto de Estudios Superiores de Educación Normal "Gral. Lázaro Cárdenas del Río"	Art. 2; Art. 13;	Art. 1; Art. 7, Fracc. II; Art. 22, inciso b; Art. 23, Fracc. II	Art. 8, Fracc. X y XI; Art. 23, Fracc. I

lineamientos que van a orientar la acción para solventar o resolver los problemas prioritarios identificados en las entidades; con ello -concluyó- se asegurarán las fortalezas del sistema de educación normal.

En cuanto a la segunda dimensión: “desde las IFAD”, una funcionaria de la DGESEPE (hoy DGESEUM) planteó la generación de la norma como una política de trabajo aplicada en el marco del PEFEN. Opinó que dichas políticas necesariamente habrán de ser propuestas desde las instituciones, después de haber realizado las auto evaluaciones correspondientes. De esta manera, las propuestas de las políticas de trabajo de las escuelas normales, una vez puestas en operación, se convertirán en normas institucionales.

Al concluir el análisis de esta categoría se advirtió que la normatividad como obstáculo o como factor favorecedor en la integración del sistema estatal se localiza en cuatro niveles de la administración pública: a) la primera, de orden federal; b) la segunda en el nivel estatal; c) la tercera se percibe en algunos convenios entidad-federación; y d) la cuarta se ubica en algunas instituciones formadoras de docentes (ver tabla 9).

En esta figura se advierte cómo la norma federal y la estatal en algunas ocasiones obstaculiza y en otras fomenta la integración del sistema.

Figura 11 Implicaciones culturales en integración del sistema



CATEGORÍA NO. 3. IMPLICACIONES CULTURALES EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL

Esta categoría se integró con 40 códigos distribuidos en 5 subcategorías. El propósito consistió en identificar la influencia -positiva o negativa- de la cultura de cada una de las instituciones formadoras de docentes en la integración del sistema estatal (ver figura 11).

En cuanto a la primera subcategoría, en su primera dimensión: “la cultura organizacional obstaculiza la integración del sistema”, uno de los informantes indicó que las IFAD tienen culturas organizacionales rígidas y que, al hablarse de cambios, estos no se concretan debido a sus estructuras que les impide tener apertura hacia la conformación del sistema. Opinó que para conformar el sistema se requiere de apertura y aceptación al cambio, además de flexibilidad para que las instituciones puedan responder a las necesidades sociales de la entidad.

Otro informante señaló que las IFAD no están acostumbradas a una visión estatal en la formación docente; que trabajan aisladamente sin compartir experiencias, lo que les evita crecer como instituciones y como sistema. No obstante, planteó que los obstáculos y resistencias que ofrecen no es intencional, sino inercial. Un tercer informante, responsable del PEFEN en una entidad, señaló que las resistencias en las escuelas pueden arriesgar su éxito como instrumento para consolidar el sistema estatal. También afirmó que la exclusión de la Universidad Pedagógica Nacional de estas políticas educativas representa un riesgo en la integración del sistema estatal. Otro informante opinó que existen escuelas normales, sobre todo las rurales, que se resisten a participar en las políticas destinadas al sector normalista. Otro más indicó que el subsistema de escuelas Normales Rurales representa un grave problema, ya que estas operan en base a acuerdos de una organización nacional (la FECSM) lo que les permite tener una visión nacional, mientras que las autoridades educativas locales, sólo alcanzan una visión estatal.

En cuanto a la segunda dimensión, “favorece integración”, una informante opinó que al interior de cada institución existen varias subculturas, unas obstaculizan la función del Sistema, pero otras la favorecen. Señaló que los docentes jóvenes, sobre todo los que han accedido a los postgrados, fortalecen las actividades del sistema.

Si la cultura organizacional comprende todos aquellos comportamientos, actitudes, resistencias, apertura o cerrazón al cambio organizacional y la concepción del conflicto como algo disfuncional en la organización, se encuentra que con lo aseverado por la primera dimensión coincide Messina (1999) quien afirma que existe en los docentes normalistas una tendencia a orientarse por el deber ser, a atribuir el conflicto a terceros, a privilegiar las carencias y los obstáculos de la organización, a compartir los problemas con el grupo de pares y a callar frente a la autoridad.

Gómez Morín (2003) también percibe implicaciones de tipo cultural como obstáculos en la integración del sistema, pues señala que no necesariamente todas las instituciones comparten la misma visión, los mismos lineamientos ni las mismas estrategias para la formación de maestros.

Respecto de la segunda subcategoría, “endogamia en las IFAD”, es importante iniciar por la definición de la palabra “endogamia”. Esta se define como una actitud social de rechazo a la incorporación de miembros ajenos al propio grupo o institución (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española), lo que parece suficiente para iniciar el análisis de esta dimensión.

Esta subcategoría tiene una dimensión: “obstaculiza integración de sistema”. Al respecto, un informante percibió a las escuelas como grupos endogámicos, cuya cultura de resistencia al cambio no les permite ver más allá de su institución. Otro entrevistado señaló que existe endogamia en las IFAD desconcentradas. Opina que lo que estas instituciones están haciendo, es tratar de ser diferentes no solo de otras modalidades de la educación superior, sino del sistema estatal. Señala que, en esa idea de ser diferentes, no suman, sino restan y esto

obstaculiza la integración del sistema. También advierte endogamia en el resto de estas instituciones y se lo atribuye al tipo de sostenimiento: particular y público; percibió que tienden al rechazo recíproco entre unas y otras.

En la opinión de estos informantes pareció advertirse el planteamiento de Luhmann, cuando indica que “el sistema se vuelve casi completamente indiferente en relación con lo que sucede en el entorno, pero utiliza esa indiferencia como un escudo protector para construir complejidad propia.” (2005, p. 73)

Otro informante -secretario de Educación de una entidad- señaló que es necesario romper con la endogamia de las IFAD, lo cual puede hacerse a través de una mejor relación de las escuelas Normales con la autoridad, para lo cual debe cuidarse mejor el proceso de selección de los directivos de estas instituciones.

Con las aportaciones de los entrevistados respecto de la endogamia en las IFAD coinciden algunos trabajos de investigación de docentes en el estado de Durango, como lo muestran las ponencias presentadas en el Foro de Discusión y Análisis (2003), las cuales plantean que entre los docentes y directivos de las escuelas Normales existe resistencia al cambio, que no existe una cultura de la participación y que se advierten deficiencias en la comunicación que establecen los diferentes actores del ámbito educativo (Subsecretaría de Servicios Educativos, 2006).

Arnaut (2004) señala que las IFAD se han mostrado reacias al cambio, funcionando con una vida propia y ajena o alejada de las transformaciones experimentadas por el resto del sistema educativo nacional.

En relación con la tercera subcategoría “brechas generacionales entre docentes” (con dos dimensiones), en la dimensión, “obstaculizan integración de sistema”, un informante señaló que existe envejecimiento en la planta docente y con ello convive la simulación y la resistencia al trabajo escolar.

En cuanto a la segunda dimensión, “favorece integración de sistema”, un informante opinó que las brechas generacionales pueden enriquecer el sistema, en virtud de que los docentes están formados con planes de estudios diferentes: los antiguos, con planes tradicionales, y los jóvenes con ideas novedosas, lo que permite enriquecer y fortalecer el sistema.

Respecto de la cuarta subcategoría, “cambio de cultura en las IFAD”, con una sola dimensión: “favorece integración de sistema”, un informante -secretario de Educación de una entidad- opinó que por un lado, las IFAD han cambiado su cultura, que han aprendido a planear, a trabajar entre pares y a someterse a la evaluación externa, y por otro, la responsabilidad compartida entre la planta docente y las autoridades educativas que se está dando en el marco del PEFEN fortalecerán a la escuela Normal, por lo que considera que este tipo de políticas educativas deben fomentarse.

Un funcionario de la DGESE (hoy DGESEUM) interpreta el cambio de cultura como el proceso mediante el cual, las IFAD habrán de vincularse con otras instituciones. Propone que contraten a profesionistas de otras modalidades de la educación superior para sus eventos de actualización y capacitación, de tal forma que les ayude a romper el círculo vicioso en el que se han encontrado.

En cuanto a la quinta subcategoría, “autoridades educativas”, y su única dimensión, “influye en la cultura de las IFAD”, un informante en entrevista cara a cara señaló que estas instituciones desconcentradas tienen una junta directiva, cuyo presidente es el gobernador del estado o el secretario de Educación, y que aprovechando la autoridad y liderazgo que tienen, desde esos espacios se puede inducir el cambio de la cultura organizacional de las instituciones. También opinó que las juntas directivas de estas instituciones, por sí mismas, pueden influir en dicho cambio, en virtud de estar integradas tanto por autoridades externas como personal de las instituciones.

Un entrevistado, representante del PEFEN en una entidad, afirmó que este plan brinda el espacio para construir políticas de manera

conjunta, con lo que se ha advertido que las escuelas que tradicionalmente se habían resistido a participar, hoy están inmersas en estos procesos de planeación.

Sobre el papel de las autoridades educativas en la integración del sistema, Álvarez, et al. (2002), señalan que las escuelas normales han sido relegadas al abandono por parte éstas, lo que evidencia el grave deterioro en que se encuentran, sin recursos suficientes de infraestructura y además, atadas para emprender cambios o innovaciones como consecuencia de los criterios centralistas o ambiguos que aún quedaron en la Ley General de Educación.

CATEGORÍA NO. 4. IMPLICACIONES ESTRUCTURALES EN INTEGRACIÓN DE SISTEMA

Esta categoría tuvo tres subcategorías y 38 códigos. El propósito de ella fue el de investigar si la estructura con que cuenta la Secretaría de Educación en el Estado de Durango es adecuada o inadecuada para la integración del sistema (ver figura 12).

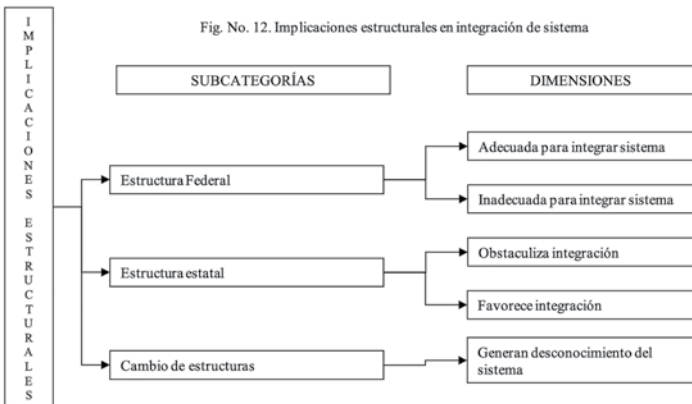
En relación con la primera dimensión de la primera subcategoría: estructura federal es “adecuada para integrar sistema”, un secretario de educación de una entidad opinó que la reestructuración de la SEP que derivó en la transferencia de las escuelas Normales a la Subsecretaría de Educación Superior, favorece la integración de los sistemas estatales, ya que en la medida en que se fomente la relación de los directores de las IFAD con los directivos de las universidades, tecnológicos y el sector productivo, les permitirá formar docentes de alto nivel. Otro informante, funcionario de la DGESE (hoy DGESEUM), coincidió en que la actual estructura federal es adecuada para el funcionamiento de las escuelas normales. Señaló que la planeación de los proyectos académicos estatales que se estarán dando en el marco del PEFEN, y que serán conducidos por las entidades federativas, permitirá focalizar la atención en aspectos estratégicos que inciden en el mejoramiento del sistema.

Un alto funcionario de la SEP señaló que la actual estructura permitirá terminar con una relación directa SEP-Escuelas Normales para iniciar con una relación SEP-Autoridad Estatal-Escuelas Normales, lo que coadyuvará a consolidar la integración de los sistemas estatales.

La opinión de los anteriores informantes encuentra soporte en la reestructuración realizada a la SEP en enero de 2005, mediante la cual desapareció la Dirección General de Normatividad /DGN), que dependía de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y se creó la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, la cual coordinaba las 464 escuelas Normales del país, pero ahora dependiendo de la Subsecretaría de Educación Superior (ver organigrama 1).

Respecto de la segunda dimensión, estructura federal, “inadecuada para integrar sistema”, una informante afirmó que con la desaparición de la Dirección General de Normatividad, algunos grupos de poder lograron ubicarse en partes centrales de la SEP, pero que esto ha sido solo cambio de personas, que su función no ha logrado consolidar el funcionamiento del sistema, que se requieren cambios estructurales más profundos, donde se especifiquen más adecuadamente las funciones correspondientes a cada área. Con esta informante coincide León Cadena (2003), quien señaló que, uno de los obstáculos en la función docente es la integración y que se debe generar una estructura pensando en la existencia de culturas diferentes.

Figura 12 Implicaciones estructurales en integración de sistema



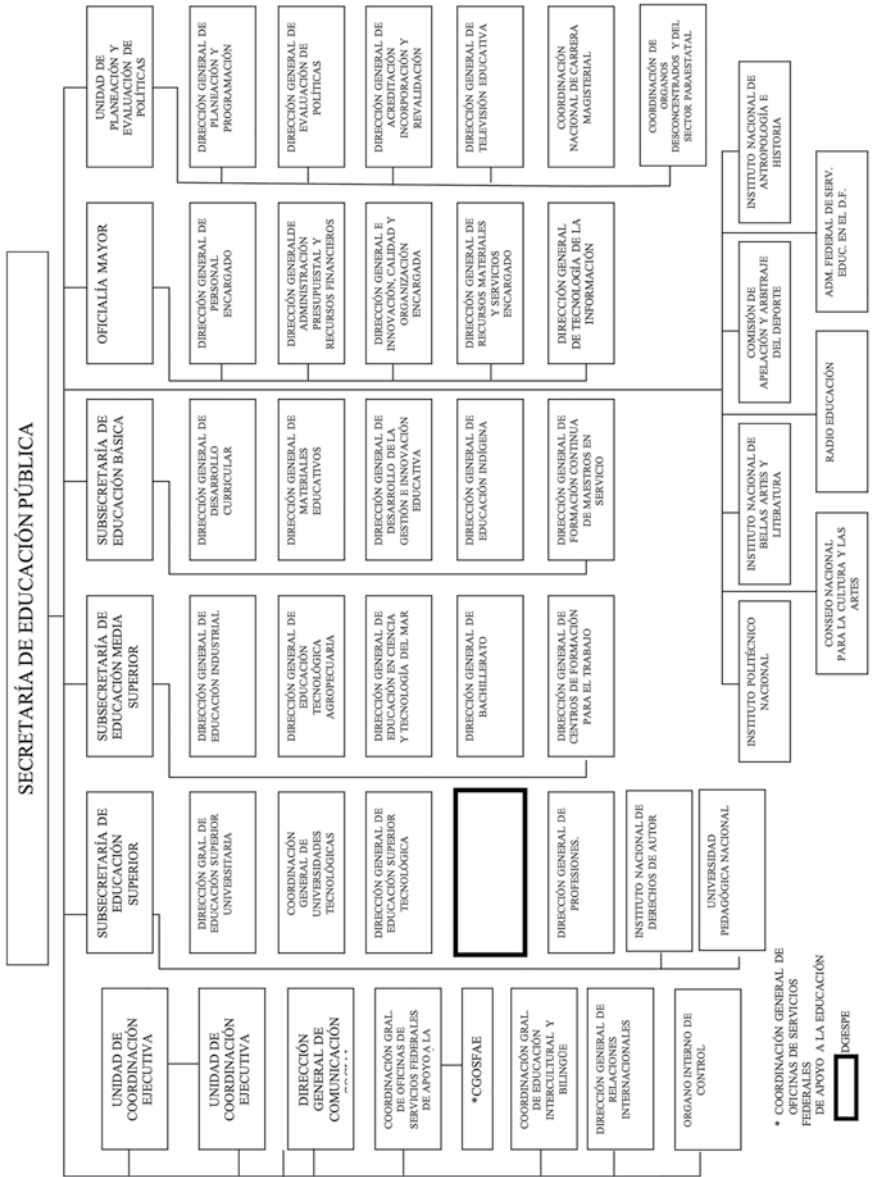
Otra informante afirmó que la reestructuración de la SEP (en 2005) reubicó en forma muy brusca a la educación Normal en un lugar en el cual, hasta la fecha, le sigue siendo ajeno. La reestructuración fue más una medida política hecha al vapor y sin fundamento. Un informante funcionario de la DGESE (hoy DGESEUM) opinó que las IFAD enfrentan problemas estructurales que tienen que ver con la duración de la currícula y la desarticulación existente entre ellas; señaló que con la actual estructura no se pueden resolver estos problemas.

Respecto de la segunda subcategoría, “estructura estatal”, y sus dos dimensiones, “obstaculiza”, y “favorece”, en la primera de estas, se registraron variadas opiniones; un informante señaló que en Durango existe una estructura inadecuada para atender el sistema estatal; que la unidad orgánica responsable de atender la formación docente es una coordinación y no una dirección (ver organigrama 2). Opinó que una dirección tendría más fuerza y autoridad ante las IFAD que una coordinación. Otra informante opinó que a Durango le hace falta otra estructura, que podría ser un Consejo, donde se agruparan todas las IFAD junto con los centros de maestros, desde el cual se tendría un panorama general y se establecerían líneas de trabajo a seguir. Un informante más opinó que la estructura es insuficiente, que faltan áreas para atender problemas exclusivos de la educación normal, tales como expertos en planeación estratégica y administración. Con esto coincidió otro informante, quien señaló que en Durango se requiere de una reestructuración orgánica de la Secretaría de Educación para crear una estructura que genere las condiciones para crear el sistema estatal. Otro informante añadió que es necesaria una estructura que genere mayor fluidez en el servicio docente.

Otra informante señaló que las oficinas responsables de la formación docente en las entidades son irregulares, de diferente jerarquía entre unas entidades y otras. Opinó que Durango cuenta con una estructura inadecuada para el servicio docente, pues existen otros organismos que duplican sus funciones y que incluso tienen mayor peso que la autoridad educativa normalista, tal es el caso de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES).

LAS ESCUELAS NORMALES EN DURANGO.

Organigrama 1 Secretaría de Educación Pública



Un representante del PEFEN en una entidad, afirmó que se carece de una política estatal para la consolidación del sistema, que se requiere de áreas de planeación y administración en el sector docente. Otro funcionario con este mismo rol señaló que las escuelas Normales se atienden en áreas diferentes, según su tipo de sostenimiento: público o privado.

En reunión nacional de trabajo, un secretario de Educación local afirmó que debe propiciarse una transformación estructural y una mejor relación de las escuelas Normales con la autoridad. Otro funcionario con igual jerarquía señaló que existe diversidad en las estructuras que atienden las escuelas normales en las entidades; en algunas de estas, la educación Normal depende del nivel básico y en otras de otro nivel.

La opinión de este bloque de entrevistados coincidió con el diagnóstico asentado en el documento “Situación actual de los servicios y desarrollo profesional de los maestros de educación básica” (SEED, 2004).

Este diagnóstico en mención también señala algunas deficiencias estructurales en los organigramas de algunas IFAD. Por ejemplo, la Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado (BYCENED) es la única escuela Normal cuya ley orgánica (1987) no le permite tener dos subdirectores como al resto de las normales; tanto esta ley como el reglamento respectivo, consideran como autoridad educativa inmediatamente subordinada al director sólo a un subdirector secretario. El Centro de Actualización del Magisterio y la Universidad Pedagógica de Durango tampoco cuentan en su organigrama con los dos subdirectores señalados; en sustitución de estos, en el CAM funcionan dos coordinadores, uno administrativo y otro, académico. En la UPD funciona, además del director, solo una coordinación académica.

Las opiniones de este bloque de entrevistados también coincidió con algunos teóricos revisados, tales como: a) Martínez Olivé (2003), quien advierte duplicidades y vacíos en las IFAD y señala que en estas, deben realizarse procesos de reingeniería que favorezcan el

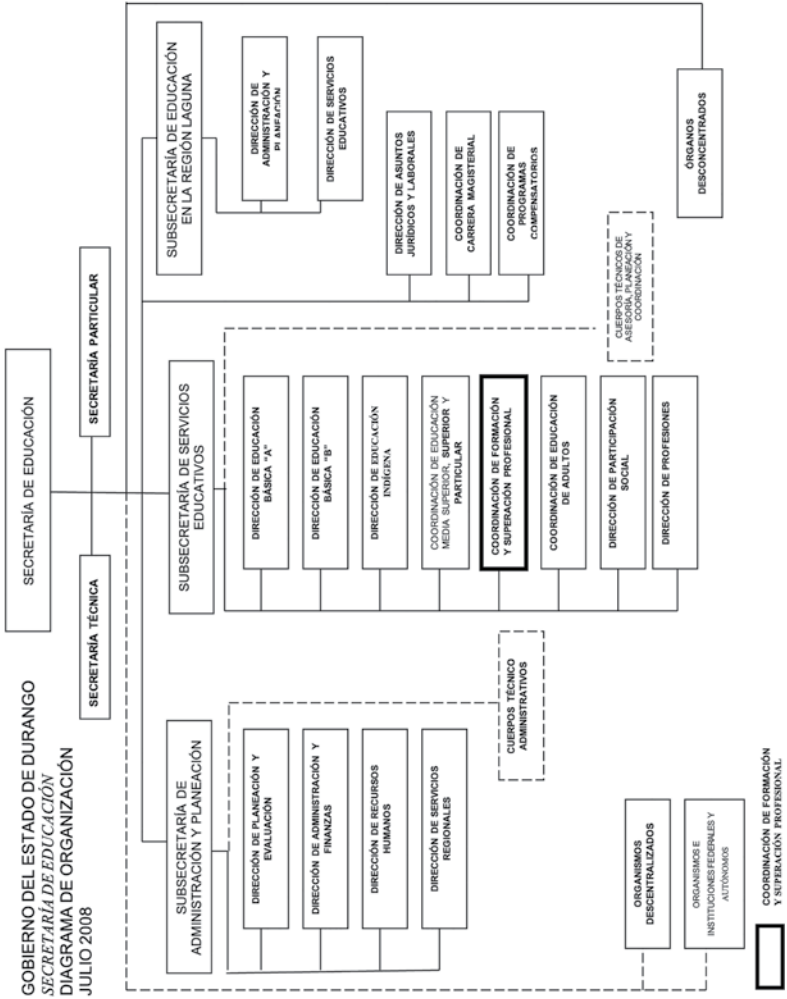
aprovechamiento de sus recursos; b) con Tenti Fanfani (2003), quien afirma que se requiere de un nuevo modelo organizacional; c) con Arnaut (2003), quien señala que es necesario reformar y fortalecer el ámbito de la administración educativa; y d) con Guerrero (2003), quien propone que se deben estructurar líneas y tendencias, conciliar y articular instituciones, elementos, planes y programas de instituciones públicas y privadas.

En relación con la segunda dimensión: “favorece la integración del sistema”, un informante opinó que Durango cuenta con los elementos y el personal capacitado para la integración del sistema. Otro afirmó que en el estado se han dado pasos importantes en la creación de estructuras que contribuyen en la integración del sistema. Una de esas acciones fue la creación de la Coordinación de Formación y Superación Profesional -unidad orgánica que atiende el servicio docente- y la otra, que en la Ley de Educación del Estado de Durango se consignó la obligación de constituir el Sistema Estatal de Formación Docente.

La opinión de estos informantes encontró soporte en los artículos 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Durango (2002), y en el 112 de la Ley de Educación del Estado de Durango (1995).

Respecto de la tercera subcategoría, “cambios de estructuras”, esta contó con una dimensión: “generan desconocimiento del sistema”. Una informante afirmó que la reestructuración de la SEP en el año 2005 generó desconcierto, ya que con la “Política integral para la formación de docentes de educación básica” establecida en el Documento Rector (2004) se tenía una visión de cómo constituir un sistema de formación docente que incluyera a todas las IFAD y a todos los niveles educativos y que con esta reestructuración, se volvió al tema de la creación de los subsistemas, pero ya con otro enfoque y otra idea que apenas se está aclarando.

Organigrama 2 Secretaría de Educación del Estado de Durango

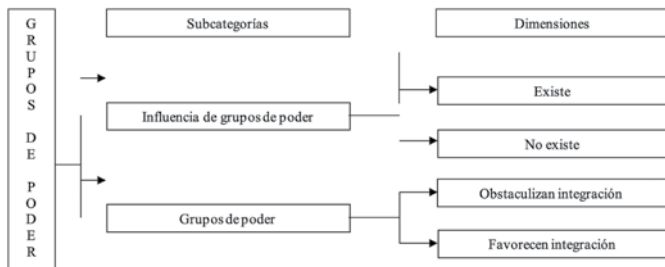


Del análisis de esta categoría se pudo concluir que la SEP ha realizado acciones tendientes a apoyar los esfuerzos de las entidades para articular los sistemas estatales, tarea nada fácil, dada la diversidad de condiciones en que las IFAD funcionan. Sin embargo, para el estado de Durango, tanto la estructura local como la federal, son fortalezas que contribuyen parcialmente a la articulación del sistema estatal.

CATEGORÍA NO. 5. GRUPOS DE PODER CON INFLUENCIA EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL

Esta categoría se integró con 30 códigos y dos subcategorías (ver Fig. 13). Su propósito fue el de investigar si existían grupos de poder al interior de las escuelas Normales y dado el caso, cuáles eran y qué influencias tenían en relación con la integración del sistema estatal.

Figura 13 Grupos de poder en la integración del sistema



La primera subcategoría relacionada con los grupos de poder con influencia en el sistema tiene dos dimensiones: “existen”, y “no existen”. En relación con la primera dimensión, se encontró amplia información entre los entrevistados cara a cara y en los participantes en reuniones nacionales de trabajo observados. Un informante entrevistado señaló que se advierten grupos de poder con influencia en el sistema de formación docente que se han incrustado en las altas esfe-

ras administrativas de la SEP; que esto ha generado un rompimiento con las anteriores políticas educativas destinadas a este sector. Otro de ellos señaló como grupos de poder a los centros de maestros y algunos grupos de funcionarios de la SEP. Otro informante coincidió con este y afirma que el SNTE se involucra en la SEP manipulando los programas de esta, tales como el de Becas-Comisión. Otro informante más reconoció como grupos de poder con influencia en Durango, a la Universidad Pedagógica de Durango (UPD), al SNTE, a docentes al interior de las instituciones, a funcionarios de la SEP, al gobierno del estado y a las IFAD desconcentradas.

Un representante del PEFEN de una entidad señaló que el SNTE pretende apoderarse de las funciones directivas de las escuelas Normales. Otro funcionario estatal reconoció como grupos de poder con influencia en este sector, al gobierno estatal y a la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM). Un funcionario de la DGESEPE advirtió que, para ponerse a negociar con el SNTE, al que le reconoce influencia en el sistema, requiere que las entidades desarrollen propuestas basadas en planeación estratégica y de proyectos.

Un secretario de Educación local reconoció la influencia del SNTE en el sistema, cuestionando que este intervenga en los procesos de ingreso de los nuevos docentes al servicio. Otro funcionario de la misma jerarquía advirtió que las escuelas Normales son un tema que despierta la sensibilidad del SNTE, por tanto, para lograr la reforma y transformación de este nivel, se requiere hacerlo aliado de las autoridades educativas.

Este grupo de entrevistados coincidieron con Savín Castro (2003), quien plantea que la SEP debe ver al SNTE como una parte importante en la integración exitosa del sistema; con Czarny (2003), cuando señala que el SNTE planteó la creación de un modelo que articulara las escuelas Normales y con Martínez Olivé (2003), quien advierte que el SNTE deberá ponerse del lado de las decisiones que permitan atender las necesidades de los niños mexicanos y con Barraza (2004) quien le confiere al SNTE capacidad de convocatoria

para la firma de acuerdos o convenios SEP-SNTE. En Proceso (2003), el SNTE se pronuncia por la constitución del Sistema Nacional de Formación Docente.

Respecto de la segunda dimensión, “no existen” grupos de poder con influencia en el sistema, un informante consideró que no existen grupos de poder en el sector de las escuelas Normales, que los problemas de este nivel se deben a la escasa importancia que las autoridades le brindan. Otro entrevistado coincidió con el anterior, señalando que existe indiferencia de los grupos de poder sobre la formación docente. Señaló que la docencia ha sido siempre una carrera desdeñada, que incluso, en la reestructuración que sufrió la SEP en el 2005, la Subsecretaría de Educación Superior no quería asumir la dirección de las Normales y que estas tienen en la actualidad, un tratamiento muy marginal dentro de esta subsecretaría. Concluyó categóricamente que las escuelas Normales interesan solamente a los normalistas.

Con esta dimensión coincide Messina (1999), quien afirma que la formación docente debe ser una función de Estado; sin embargo, en América Latina no se encuentra una experiencia en este sentido. Señala que esta función, cuando mucho, se le ha otorgado a los ministros de educación. En relación con la segunda subcategoría, “grupos de poder”, ésta tiene dos dimensiones: “obstaculizan integración del sistema”, y “favorecen integración del sistema”. En cuanto a la primera dimensión, “obstaculizan integración”, un entrevistado señaló que los grupos de poder han generado cambios en las estructuras de la SEP, pero que estos no han logrado concretar la consolidación del sistema.

Otro informante señaló al SNTE como uno de los grupos de poder que obstaculizan la integración del sistema nacional y culpable del fracaso de la “política integral para la formación de docentes de educación básica,” impulsada por la SEP durante los años 2003 y 2004. Esta informante advirtió la influencia negativa del SNTE a nivel nacional y no en las entidades.

Otro entrevistado percibió grupos de poder que se oponen a la integración del sistema en virtud de que esto implica nuevas obligaciones para las instituciones, tales como la evaluación externa y de pares. También opinó que, para el SNTE, la integración del sistema resulta peligrosa, ya que podría perder el control político de las escuelas Normales si estas funcionaran de manera articulada, pues el sistema debidamente integrado podría entorpecer la participación política del sindicato.

Otro informante advirtió grupos de poder al interior de las IFAD, los cuales, en la búsqueda de preservar y consolidar sus beneficios grupales, obstaculizan la incorporación de sus instituciones a un sistema estatal. Otro informante más señaló que los grupos de poder en Durango obstaculizan la integración del sistema, aunque no lo hacen intencionalmente, sino siguiendo la inercia de los intereses que los mueven y porque piensan que la forma en que han venido haciendo las cosas en este sector ofrecen buenos resultados. Un representante del PEFEN de una entidad, afirma que el SNTE propicia ausentismo y poco involucramiento de la planta docente con sus respectivas instituciones.

En relación con la segunda dimensión, “grupos de poder que favorecen la integración del sistema”, un entrevistado opinó que, si al SNTE se le presentara un proyecto bien estructurado para integrar el sistema, este sería apoyado. Otro entrevistado identificó grupos de poder al interior de las IFAD derivados de las brechas generacionales existentes entre los docentes y opinó que algunos de estos grupos podrían favorecer la integración del sistema, dependiendo de quien ostente el poder. Un secretario de Educación de una entidad afirmó que el SNTE como grupo de poder, sensible al tema de las escuelas Normales, prefiere que estas sigan existiendo como tales e integradas en un área de la SEP y no sean transferidas a otras modalidades de la educación superior.

Este grupo de informantes coincidió con Calvo (2003) quien afirma que, entre los obstáculos en el desarrollo de una política integral para la formación de docentes, se encuentran aspectos de carácter político sindical.

CATEGORÍA NO. 6. LAS IFAD DESCONCENTRADAS EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL

Esta categoría se integró con 40 códigos conformando 2 subcategorías. El propósito de ella fue el de investigar cuál es el papel que juegan las instituciones formadoras de docentes desconcentradas en la integración del sistema estatal; si lo favorecen o lo obstaculizan, en virtud de que existen en Durango, tres de seis instituciones públicas formadoras de docentes que tienen sus propios decretos de creación y sus propias leyes orgánicas bajo las cuales se rigen (ver figura 14).

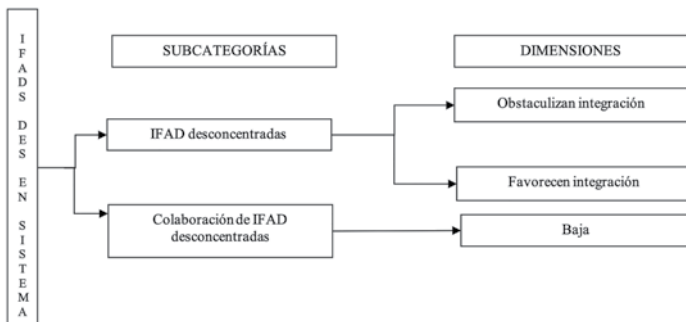
En relación con la primera subcategoría, “IFAD desconcentradas”, y su primera dimensión: “obstaculiza integración de sistema”, un informante del estado de Durango señaló que las leyes internas de las IFAD desconcentradas en Durango difieren unas de otras, lo que impide que se pueda trabajar como un sistema estatal. Reseñó que a estas instituciones se les ha dado un lugar especial y que participan en organismos vedados para las otras escuelas normales.

Otro informante de la misma entidad afirmó que las escuelas normales que tienen sus leyes internas son difíciles, no quieren abandonar sus leyes y reglamentos internos; eso les dificulta ver y saber hacia dónde se va y cuál es el propósito del sistema estatal. Esta situación obstaculiza la integración del sistema.

Un entrevistado, ex funcionario nacional de la SEP señaló que, con su idea de ser diferentes, este tipo de instituciones no sólo se apartan del resto de las escuelas Normales, sino del Sistema Educativo Estatal en su conjunto. Tres representantes del PEFEN, del mismo número de entidades, señalaron que las unidades de la UPN se encuentran desvin-

culadas de los sistemas estatales; esto genera algunas complicaciones, tales como la falta de pertinencia entre lo que ofrecen y lo que se requiere.

Figura 14 Las IFAD desconcentradas en la integración del sistema



Otro representante de este programa -de otra entidad- señaló que este tipo de instituciones con autonomía obstaculizan la integración del sistema estatal, pues para ellas, la autoridad inmediata superior es el gobernador, lo que dificulta el trabajo con visión estatal. El representante del PEFEN en Durango, afirmó que la no inclusión de la UPD arriesga la integración del sistema, ya que su decreto de creación la convierte en una institución formadora de docentes; no obstante, la autoridad educativa de este nivel solo puede regular al resto de las Normales pero no a la referida universidad.

En relación con la segunda dimensión de esta subcategoría “favorece integración” un informante del estado de Durango señaló que las IFAD desconcentradas fortalecen el sistema porque manejan planes y programas con reconocimiento nacional, al igual que las Normales oficiales. Con él coincide otro informante del mismo estado, quien afirmó que estas instituciones favorecen la integración del sistema ya que sus decretos de creación les dan libertad para relacionarse con otras Instituciones de Educación Superior, y eso enriquece al sistema. También afirmó que este tipo de instituciones favorece el trabajo y la toma de decisiones colegiados.

Respecto de la segunda subcategoría “colaboración de las IFAD desconcentradas con el sistema”, esta tuvo una sola dimensión: “es baja”. Un informante del estado de Durango señaló que la UPD es una institución secundaria del sistema estatal, en virtud de su autonomía y su desvinculación con este. Otro informante, ex funcionario nacional de la SEP, afirmó que la colaboración de las IFAD desconcentradas con la autoridad educativa del nivel, es baja, que al sentirse autosuficientes, se desligan de ella. También afirmó que esto tiene relación con la importancia que se les da en las entidades a las oficinas responsables de coordinar el servicio docente.

CATEGORÍA NO. 7. IMPLICACIONES POLÍTICAS EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL

Esta categoría se conformó con una sola subcategoría de cinco códigos y una dimensión. El propósito de ella fue el de investigar si los entrevistados percibían implicaciones de tipo política-política en la integración del sistema estatal (ver figura 15).

Figura 15 Implicaciones políticas en integración de sistema



En relación con la categoría “transiciones políticas” y su dimensión: “influyen en integración del sistema estatal, un informante orientó su opinión en el sentido de que, mediante las transiciones gubernamentales, en virtud de que traen consigo cambios en el aparato administrativo, pueden surgir en el gabinete estatal, autoridades

educativas que influyan en la integración del sistema. Esta influencia puede ser positiva o negativa, según la visión que la autoridad en este rubro tenga. Señaló que solo se requiere que el gobierno y la autoridad educativa estatal coincidan y tomen la decisión de integrar el sistema y los resultados serán positivos; que sobre este tema ya existen antecedentes en el estado de Durango. Refirió que en años anteriores se realizó un proyecto de integración del sistema, pero que al terminarse el sexenio hubo cambio de autoridades y el sistema no se pudo constituir. Este informante opinó que en Durango, la influencia de las autoridades podría ser positiva en virtud de que se ha actuado en congruencia con lo estipulado en la normatividad nacional y estatal y se han realizado esfuerzos tendientes a la constitución del sistema. Advirtió que esta política educativa tiene relación con el liderazgo educativo; es decir, si la autoridad educativa percibe que esto es importante, entonces integrará el sistema, en caso contrario se les dará prioridad a otras acciones.

La opinión de este informante coincide con Arnaut (2004), quien señala como una de las causas de la desarticulación del sistema de formación docente a la emergencia de un mayor pluralismo en el poder legislativo, la alternancia en los ayuntamientos en los gobiernos estatales y en la Presidencia de la República.

Álvarez et. al, (2002) sugieren la toma de algunas medidas políticas que han afectado visiblemente la articulación y el desarrollo de las escuelas normales. Los autores antes mencionados también señalan que al inicio de la década de los 80 -mientras la Escuela Normal Superior se debatía en su peor crisis política y académica- la Secretaría de Educación Pública decretó la desaparición de las Normales Superiores públicas de mayor peso, convirtiéndolas, según se dijo, en centros de investigación educativa.

Haciendo énfasis en el aspecto ideológico, Pérez Gómez (1998) y Rosas (2003) (como se cita en Rosas Carrasco, 2003), refieren la idea de la existencia de un proyecto en la formación de maestros. El primero señala que este es el que le da sentido al proceso de formación

y la segunda, afirma que, en la formación de maestros, es necesaria la existencia de un proyecto educativo nacional. Rosas Carrasco (2003) afirma que el papel del maestro está implícito desde el momento en que se opta por determinada antropología de base para un proyecto nacional.

Pérez Gómez (1998) y Ferry (como se citan en Rosas Carrasco, 2003) coinciden con lo anterior: el primero afirma que la formación de los maestros depende de varias decisiones políticas y académicas y el segundo destaca el carácter político de la formación de maestros y sus implicaciones en la educación que se imparte en un país, ya que, según él, la formación de los enseñantes es el lugar de mayor concentración ideológica.

En el análisis de esta categoría, se pudo observar nuevamente que cuando los informantes se refieren a la integración del sistema estatal, son más parcos que cuando lo hacen respecto del nacional. Para el sistema estatal sólo se obtienen 5 códigos, mientras que para el nacional se obtienen 11.

Con esta categoría se encontraron algunas afirmaciones similares en el contexto nacional; tales opiniones resultaron en reuniones de trabajo de funcionarios de cuando menos cuatro entidades y un ex funcionario de la DGESE. Estas parecerían evidencias insignificantes por el número de códigos encontrados; sin embargo, valorarlo así, sería un error metodológico, debido a que afloraron sin que mediara entrevista de por medio. A mi juicio, las coincidencias respecto de la influencia de las transiciones gubernamentales en la integración del sistema resultan significativas.

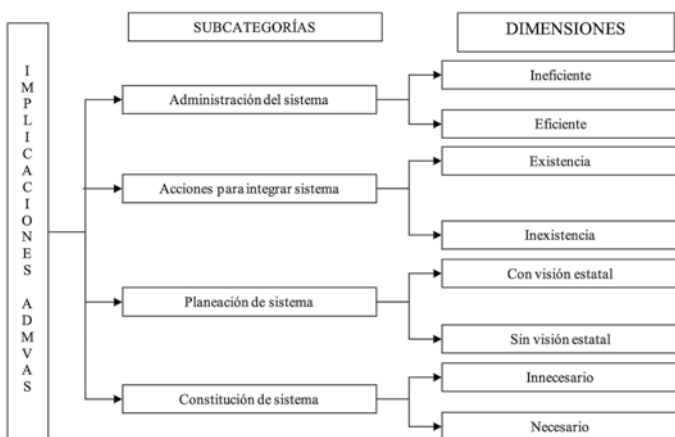
CATEGORÍA NO. 8. IMPLICACIONES ADMINISTRATIVAS EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL

Esta categoría se conformó con 4 subcategorías y 67 códigos. El propósito de ella fue el de contribuir a investigar si la integración

del Sistema Estatal de Formación Docente implica aspectos de carácter administrativo. En relación con la primera subcategoría, “administración del sistema” (35 códigos), esta tuvo dos dimensiones: “ineficiente” y “eficiente”. Respecto de la primera dimensión: “ineficiente”, cuatro informantes en entrevista cara a cara reconocieron deficiencias administrativas en el funcionamiento de las IFAD; coincidieron en la necesidad de un órgano administrador para el sistema local. Advirtieron que la Secretaría de Educación en Durango no desarrolló las actividades que la normatividad le señala respecto de la constitución del sistema.

Uno de ellos añadió que el centralismo existente por parte de la SEP genera problemas burocráticos que impiden la integración de los sistemas estatales. Señaló que mientras que la federación mantiene centralizados todas las actividades del sistema, exige a las entidades constituir los subsistemas estatales, lo que parece generar una doble aplicación de la ley. Afirmó que la SEP exige a las entidades una regulación de la matrícula siempre tendiente a la baja, sin que estas tengan la capacidad para hacerlo al ritmo solicitado.

Figura 16 Implicaciones administrativas en el sistema



Un grupo de representantes del PEFEN en las entidades orientaron sus opiniones en el marco de este plan y opinaron que el sistema tiene problemas que rebasa a las entidades, lo que las imposibilita para aplicar algunas políticas propuestas en relación con el ingreso, la permanencia y el retiro de los docentes.

También cuestionaron el hecho de que el proceso de selección de alumnos se dé al margen de las autoridades correspondientes y advirtieron desinterés de las autoridades educativas estatales respecto de la asignación de recursos económicos al sistema. Agregaron que, en algunas entidades, las IFAD no se administran en la misma unidad orgánica, sino por tipo de sostenimiento, existiendo hasta tres instancias para hacerlo.

Otro problema que detectó este grupo de funcionarios es que la planta docente no labora exclusivamente en las IFAD, sino que comparten su tiempo laboral en escuelas primarias, lo que les dificulta desarrollar el trabajo colegiado e impide generar una cultura de la planeación.

Un funcionario de la DGESE (hoy DGESEUM) señaló que la documentación que avala los convenios para la entrega de recursos federales a las entidades no se entrega a tiempo; que las áreas jurídicas estatales dificultan, más que facilitar, estos procesos. Opinó que se requiere de mayor involucramiento de las autoridades superiores y una mejor relación en los asuntos de las escuelas Normales. También advirtieron deficiencias en la elaboración de algunos PEFEN de varias entidades.

Otro alto funcionario de la DGESE opinó que existe ineficacia en la planeación de los sistemas estatales; que se están formando más licenciados en educación primaria que los necesarios, mientras que en educación preescolar la formación es insuficiente. Afirmó que el sistema debe mejorar su planta docente, que le hace falta transparencia y algunos programas que contribuyan a eficientarlo, tales como el PRODEP. Afirmó que se advierten rezagos en la elaboración de los planes estatales, que la formación de docentes no se está realizando con

visión de futuro. Señaló que la estructura de las escuelas Normales dificulta su funcionamiento, ya que fueron concebidas como escuelas de educación básica “grandotas”. Opinó que se requiere fortalecer a las escuelas Normales en materia de planeación estratégica, mejorar la asesoría y los procesos de evaluación y de dictaminación de los planes de desarrollo institucional y los programas operativos anuales de estas instituciones. Advirtió una diferencia en la calidad del servicio entre las IFAD públicas y particulares. También opinó que es necesario mejorar el perfil académico de la planta docente.

Un bloque de secretarios de Educación locales señaló deficiencias administrativas en el nivel de Normales, tales como el envejecimiento de la planta docente, la ausencia de políticas educativas estatales adecuadas, simulación respecto de las exageradas descargas académicas y la ausencia de investigación.

Los secretarios de Educación de este grupo también señalaron que la evaluación hecha a estas instituciones indica que no están trabajando bien, que se tiene un superávit en la formación de docentes y advirtieron la necesidad de ampliar la currícula de las IFAD para incluir la enseñanza de otros idiomas, computación y asignaturas relacionadas con la enseñanza de los valores. Añadieron que los recursos asignados a estas instituciones son escasos; opinan que las IFAD, aun cuando pertenecen al SES no comparten las experiencias de las otras modalidades de la educación superior y que están utilizando equivocadamente sus programas de becas-comisión. Esto genera incertidumbre en la administración de este nivel educativo.

Estos informantes que advirtieron deficiencias administrativas en el sistema, coinciden con los resultados de la evaluación realizada al PROMIN durante los años 2002, 2003 y 2004 por instituciones externas a la SEP; señalan que las escuelas Normales no cuentan con los soportes institucionales suficientes de supervisión académica y administrativa; coinciden con Arnaut (2004), quien señala que, por la importancia de sus funciones, este nivel educativo debería estar adecuadamente planeado, organizado y supervisado; también

coinciden con Álvarez et al. (2002), quienes señalan el abandono de que han sido objeto las escuelas Normales por parte de las autoridades educativas. En este aspecto, el Documento Rector (2004) sugiere que para mejorar el funcionamiento administrativo del sistema, la Comisión Consultiva Nacional realice estudios de planeación prospectiva sobre los servicios de formación, que apoyen la toma de decisiones.

En relación con la segunda dimensión, “eficiente”. Un entrevistado del estado de Durango, consideró que el sistema está completo y funciona adecuadamente; afirmó que el esquema y la estructura que se tiene para atenderlo abarca un amplio espectro, lo que permite atender las necesidades de un gran porcentaje de las demandas de los formadores de docentes en la entidad. Refirió que se van presentando nuevas necesidades, pero con la participación de las diferentes instancias que integran el sistema se les puede dar respuesta. Coincidiendo con este informante, un alto funcionario de la DGESEPE señaló que las escuelas Normales están realizando su mejor esfuerzo en materia de planeación.

La segunda categoría, “acciones para integrar el sistema”, tiene dos dimensiones. La primera de ellas es “existencia”. Un informante señaló que a principios del sexenio (2000-2006) se tenía una visión de cómo constituir un sistema de formación docente que incluyera a todas las IFAD y niveles educativos; que este proyecto se consignó en el documento denominado “Hacia una política integral para la formación de docentes de educación básica” pero que, con la reestructuración de la SEP, en enero de 2005, este proyecto se estancó; luego se retomó, pero ya con otro enfoque.

Otro informante señaló que en Durango existe una ley de educación que plantea cómo debe integrarse el sistema de formación docente y las funciones que debe cubrir; afirmó que Durango podría ser pionero en la integración de un sistema, que existen referentes previos, pues en este aspecto se hizo una planeación para integrarlo.

Otro informante señaló que en Durango se creó, a mediados de los 90 del siglo pasado, la Coordinación de Formación y Superación

Profesional, con la intención de integrar el Sistema de Formación Docente que aglutinara a todas las instituciones que brindan este servicio, incluyendo al Centro de Actualización del Magisterio (CAM) y a la UPD. Esto en congruencia con la ley educativa local y con la Ley General de Educación. Un alto funcionario de la DGESPE orientó sus opiniones en el marco del PEFEN. Señaló que esta política permitiría poner atención en los aspectos que contribuyan a la constitución de los sistemas estatales de formación docente, donde se incorporen todas las IFAD, incluyendo a las unidades de la UPN.

En cuanto a la segunda dimensión de esta subcategoría, “inexistencia de acciones” para integrar el sistema, un informante del estado de Durango señaló que el sistema existe en la ley, pero no en la realidad. Planteó que la constitución del sistema requiere de un trabajo especial relacionado con actividades de tipo técnico pedagógico y son precisamente estas, las acciones que no se han realizado.

Un representante del PEFEN señaló que en su entidad no existe una política estatal para la integración del sistema y eso les genera varios problemas en el nivel, tales como la imposibilidad de regular la matrícula, la inexistencia de programas de maestrías, la carencia de áreas de planeación y administración. Además de esto, en algunas escuelas, la planta docente labora por horas, ya que su plaza principal la tiene en otra institución.

Un funcionario responsable de la educación Normal en una entidad refirió que integrar la UPN al sistema estatal es un tema todavía pendiente. Un funcionario de la DGESPE opinó que es necesario aplicar estrategias de apoyo y seguimiento para lograr eficiencia en los resultados de los planes de desarrollo institucional de las IFAD en las entidades.

Este bloque de entrevistados coincide con Messina (1999). Algunas de las investigaciones por ella analizadas, registran que no existen políticas de gobierno para la formación docente y donde existen, estas son inadecuadas.

En relación con la tercera subcategoría, “planeación del sistema”, tuvo dos dimensiones: “con visión estatal” y “sin visión estatal”. Respecto de la primera, un informante señaló que, para integrarse un sistema, debe partirse desde las necesidades que tenga la entidad y que, para poder hacerlo, es necesario construir redes interinstitucionales desde las IFAD; que estas se apoyen recíprocamente con los elementos que cada institución tenga como fortalezas.

Otro informante -del estado de Durango- opinó que es más factible la creación del sistema estatal que el nacional y que para ello se requiere que todos los niveles educativos estén trabando en una sola línea, integrados, evitando que cada nivel trabaje por separado. Otro informante de la misma entidad señaló que el sistema se integra con las instituciones del estado más sólidamente estructuradas, aunque se siguen las tendencias nacionales.

Un representante del PEFEN orientó su opinión en el marco de esta política, a la cual advierte como una herramienta para integrar el sistema. Comenta que mediante esta política se involucra a las autoridades estatales en la educación Normal. Un alto funcionario de la DGESE sugirió que los sistemas estatales deben constituirse desde las perspectivas de cada institución y desde las entidades, en un tipo de propuesta de políticas estatales que den sentido al desarrollo de las instituciones. Planteó que las características del modelo a seguir es el de uno conducido por la Secretaría de Educación de cada entidad; estimó que para el año 2015 se tendría un modelo de sistema con autonomía, con cuerpos académicos de investigación y acorde con lo que la sociedad exige, y planteó que, en esta tarea, la federación estaría colaborando con las entidades.

Respecto de la segunda dimensión, “sin visión estatal”, -la planeación del sistema-, un entrevistado opinó que existen escuelas que se sienten desprotegidas y se alinean con la autoridad estatal en busca de apoyo, mientras que otras se sienten autosuficientes y se deslindan de estas autoridades; esto provoca que en las entidades no se tenga una visión de conjunto respecto de la formación docente.

Otro informante señaló que en el estado de Durango se empezaron a transformar IFAD en organismos descentralizados sin atender la necesidad de articulación de las acciones de todas las instituciones. Se dio una especie de fiebre porque todas las instituciones tuvieron programas de postgrado; cada una empezó a pugnar por ello, sin advertir que era necesario plantear un proyecto integral.

Un funcionario de la DGESEPE señaló que las propuestas de las escuelas normales no están diseñadas con una perspectiva estatal de transformación, que en la planeación de las IFAD se observan unas visiones poco precisas, poco orientadoras del camino a recorrer para alcanzar los elementos deseables plasmados en los planes de desarrollo institucional; es decir, no se advierte una visión compartida de sistema. Este informante señaló que anteriormente, la SEP convocaba directamente a las IFAD al trabajo, sin tomar en cuenta a las autoridades estatales, lo que obstaculizaba lograr los propósitos planteados en los programas de desarrollo educativo de cada uno de los gobiernos estatales.

Este grupo de entrevistados coincidió con León Cadena (2003), quien opina que no todos los actores en el quehacer docente apuestan al mismo fin; es decir, hay ausencia de equifinalidad en las acciones de las instancias que integran el sistema de formación docente. También coincidió con la evaluación realizada al PROMIN, la cual señala que las propuestas de cambio y mejora de las escuelas normales no están contextualizadas bajo una perspectiva estatal de transformación de la educación normal. En este mismo sentido, el Documento Rector (2004) señala que los esfuerzos que las entidades han realizado para coordinar los servicios de formación docente han tenido poco éxito debido a que las acciones emprendidas se han realizado fuera de un marco general de política educativa y de un contexto nacional integrado.

El Documento Rector (2004) señala que las unidades de la UPN y los centros de actualización del magisterio (CAM) no cuentan con una definición clara sobre su adscripción y dependencia de las

autoridades educativas locales y por tanto, de su vinculación con el Sistema Estatal de Formación Docente. A esto se añade la ausencia de una planeación y organización que articule la oferta y los servicios de las instituciones.

Respecto de la cuarta categoría, “constitución del sistema”, esta tiene dos dimensiones: “innecesario” y “necesario”. En cuanto a la primera dimensión, uno de los entrevistados señaló que no existe la necesidad de crear un sistema estatal, en virtud de que todas las actividades están diseñadas por la federación: planes, programas, bibliografía, perfil de egreso de los alumnos, etc. Un informante del estado de Durango afirmó que no hay condiciones para la creación y funcionamiento del sistema, ya que no existe reglamentación, no se han definido los procedimientos para su funcionamiento ni se ha integrado un cuerpo técnico que lo opere.

En cuanto a la segunda dimensión, “necesario” -la constitución del sistema-, un funcionario de la DGESE opinó que se le debe seguir apostando a la creación de los sistemas estatales y que sean las entidades las que digan cómo reorientar sus funciones en términos de sus necesidades. Un secretario de Educación de una entidad, coincidiendo con Arnaut (2004), opinó que es necesaria la creación de un sistema nacional de formación docente que conduzca las acciones de los subsistemas estatales. Afirmó que el sistema debe fomentar el ingreso a las escuelas Normales de los estudiantes con mayor vocación para el servicio.

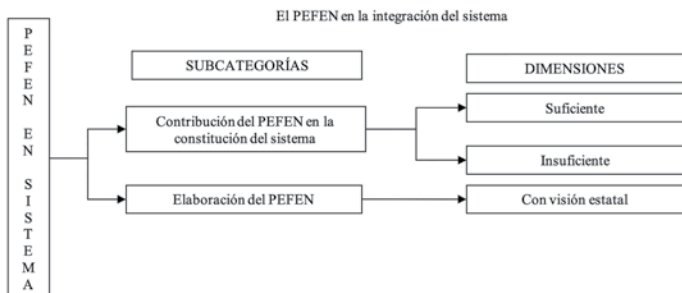
CATEGORÍA NO. 9. EL PEFEN EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL

Esta categoría se conformó con 2 subcategorías y 35 códigos. El propósito de ella fue el de investigar cómo influye el PEFEN en la integración del sistema estatal. En relación con la primera subcategoría, “contribución del PEFEN en la constitución del sistema”, se encontraron dos dimensiones: “suficiente” e “insuficiente”.

Respecto de la primera dimensión: “suficiente”, un funcionario de la DGESEPE señaló que esta política educativa propicia la constitución del sistema estatal de formación docente y que presenta varias ventajas, tales como: a) contiene actividades estratégicas centrales; b) reforma los programas de estudio; c) preserva el programa de becas y lo adiciona con becas PRODEP para que los docentes realicen postgrados; d) contribuirá a mejorar la calidad de la gestión; y e) contribuirá a mejorar la capacitación de los directivos.

Un representante del PEFEN en una entidad señaló que este plan contribuye a la integración del sistema, porque en las escuelas no existe predisposición contra él, que, al contrario, las instituciones piden un acompañamiento de la entidad para su elaboración. Además, se percibe a este plan como el instrumento para la transformación de las escuelas Normales. La aportación de este grupo de informantes coincidió con lo asentado en el anteproyecto presentado por la SEPP para la elaboración del PEFEN 1.0 (SEB, 2005).

Figura 17 El PEFEN en la integración del sistema



Respecto de la segunda dimensión, “insuficiente”, un grupo de representantes de este plan de diversas entidades señaló algunas deficiencias en esta política, tales como: a) la Universidad Pedagógica Nacional, los centros de actualización del magisterio y las escuelas Normales particulares están excluidas del PEFEN; b) no toda la comunidad normalista participa en esta planeación ni la acepta;

c) el plan genera incertidumbre por la inserción de las escuelas normales en educación superior; d) el manejo de los recursos generados por esta planeación no los tiene el nivel, sino las áreas de recursos financieros de las secretarías de Educación locales; e) el trato económico y administrativo no se percibe igual para todas las instituciones; f) los recursos asignados a las escuelas Normales estarán supeditados al diseño de la planeación; es decir, las IFAD que no tengan PEFEN no tendrán recursos económicos.

En relación con la segunda subcategoría, “elaboración del PEFEN”, tuvo una dimensión: “con visión estatal”. En esta parte se tuvo coincidencia de opiniones entre funcionarios federales y estatales. Los primeros señalaron que es importante que las entidades tengan una idea clara hacia dónde se quiere llevar el sistema de educación normal y que para el diseño de este plan es importante reforzar la interlocución entre las IFAD y las autoridades educativas estatales. Otro funcionario de esta dirección señaló que en el diseño de esta política es importante caminar con una visión de conjunto ya que este plan trata de fortalecer a las entidades para que a mediano plazo constituyan el sistema de formación docente; para ello se propone que en cada entidad exista este tipo de planeación que sirva de base para la transformación de las instituciones.

Por su parte los funcionarios estatales (secretarios, subsecretarios y representantes de normales o de los PEFEN) hicieron varios señalamientos: a) que mediante este instrumento, los recursos ya no llegarán conforme a una visión interna de las instituciones, sino en congruencia con las políticas estatales para la formación de docentes; b) que este plan, a partir de diagnósticos bien elaborados, brinda la posibilidad de constituir de manera conjunta una serie de políticas educativas; c) que el PEFEN podría unificar los subsistemas de Normales en algunas entidades donde funcionan desvinculadamente; d) que esta política permite reorientar las misiones y visiones de las instituciones desde el interior de estas, y adecuarlas con los programas estatales; e) que permite la participación de los alumnos normalistas;

f) que presenta la oportunidad para que las escuelas y los gobiernos caminen por la misma vía; y g) que el PEFEN es el primer eslabón en la constitución de los sistemas estatales.

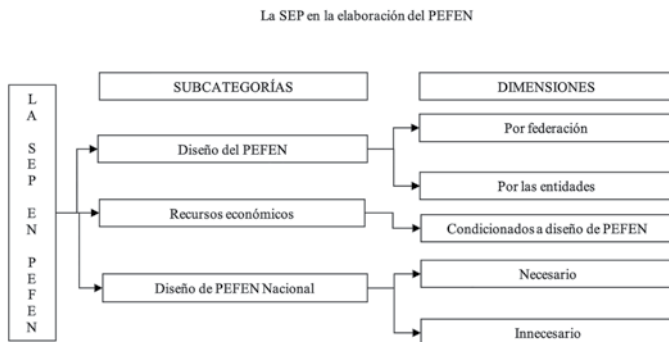
CATEGORÍA NO. 10. LA SEP EN LA INTEGRACIÓN DEL PEFEN

Esta categoría se conformó con tres subcategoría y 60 códigos. El propósito fue indagar qué papel ha jugado la SEP en el diseño del PEFEN en Durango, considerando que este plan conlleva como propósito, contribuir a la integración del sistema estatal de formación docente. En relación con la primera subcategoría “diseño del PEFEN”, esta tuvo dos dimensiones: “por federación” y “por entidad”.

En cuanto a la primera dimensión, uno de los informantes señaló que, respecto de la elaboración de este plan, su entidad acata las instrucciones del centro, que en esta se realizaron las cosas tal y como la federación instruyó. Otro informante afirmó que la capacitación en el diseño de este documento fue impartida por funcionarios de la federación. Un tercer informante, funcionario de la federación, indicó que con el PEFEN se trata de fortalecer a las entidades con la finalidad de que se constituyan los sistemas estatales de formación docente. Refirió que para el diseño de este plan se entrega a las entidades un guión que estas deberán llenar con ciertos criterios uniformes de presentación; que alguna parte de ese guión está relacionada con la idea de convenir algunas estrategias de acompañamiento y el compromiso de revisar sus planes y hacer observaciones, sugerencias o recomendaciones.

En reunión posterior, este mismo funcionario pidió a las entidades mayor precisión y profundidad en los diagnósticos y auto evaluaciones que forman parte del guión entregado. Señaló que, con los trabajos presentados por las entidades, se da la impresión de que estas no profundizan en la auto evaluación y que la planeación preliminar evidencia simulación en algunos rubros de este instrumento.

Figura 18 La SEP en la elaboración del PEFEN



También afirmó que las autoridades educativas federales manifiestan interés en los resultados de los PEFEN y que irán a las entidades a presentarlos ante los directivos normalistas y frente a las autoridades educativas locales.

En cuanto a la segunda dimensión, un grupo de funcionarios de la SEP señaló que la federación da acompañamiento a las entidades en relación con la elaboración del PEFEN; que se perciben diferencias de avances en los planes estatales y que parece encontrarse simulación en algunos trabajos. Estos funcionarios informaron que, al revisar los proyectos de las entidades, se advierten experiencias comunes, pero también diferentes y reiteraron que el objetivo de la federación es fortalecer el trabajo que hacen las entidades; también señalaron que en este proceso de planeación se advierte que los estados dejan entrever sus necesidades de comunicación entre el área estatal y las escuelas normales para retroalimentar los trabajos que se están realizando. Otro funcionario de la DGESE señaló que la federación apoya a las entidades con sugerencias y guías de trabajo, que no deberán tomarse como un tratado sobre la forma de conducir el proceso de planeación, sino esperando que les sean de utilidad.

En relación con la segunda subcategoría “recursos económicos” tiene una dimensión: “condicionados a diseño de PEFEN”.

Respecto a esta dimensión, un funcionario de la DGESPE, en reunión nacional con los secretarios de educación y los responsables de las escuelas Normales en las entidades, advirtió que solamente mediante la presentación de un plan estatal es posible que los recursos económicos lleguen a las instituciones y concluye que a mejor planeación correspondan mayores recursos. En posteriores reuniones ratificó que si no hay proyectos no habría recursos, que fuera de la planeación estos no llegarán y que en este aspecto no habrá flexibilidad. También aseguró que para la entrega de recursos debe existir un documento técnico que soporte su entrega.

En este mismo sentido se pronunció otro funcionario de esta dirección, afirmando que se espera la llegada de más recursos a las escuelas normales mediante diferentes vías, tales como el PEFEN, el PROMIN, el PRODEP y otros programas, todos articulados a través del primero; sin embargo, las escuelas que no tengan su plan estatal se quedarán sin obtener recursos para sus proyectos.

Un informante más, también funcionario de esta misma área planteó que el escenario deseable era que los resultados de las evaluaciones a los planes presentados por las entidades fueran positivos para que, de esa manera, las instituciones recibieran recursos.

En relación con la tercera subcategoría, “diseño de PEFEN nacional”, esta tuvo dos dimensiones: “necesario” e “innecesario”. Respecto de la primera dimensión, se encontraron funcionarios de varios niveles que se pronunciaron por esta estrategia. Un secretario de Educación local señaló que tal como lo indicaba la “Política integral para la formación de maestros de educación básica”, es necesario que se siga construyendo un plan nacional para el fortalecimiento de la educación Normal.

Otro secretario de Educación opinó que es necesario constituir un plan nacional que conduzca a las entidades en la reforma a las Normales del país, tal como se asienta en la Ley General de Educación, la cual le otorga la rectoría del sistema a la federación.

Dos responsables del PEFEN en sus respectivas entidades, se pronunciaron en el mismo sentido. Uno de ellos señaló que el plan sólo permite acceder a una visión estatal, mientras advierte que al seno del normalismo existen organizaciones con estructura y visión nacional, y lo ejemplifica con la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM). Opinó que la reforma a las escuelas normales no puede avanzar si se tienen políticas encontradas: por un lado, las de la federación y por otra, las de las entidades. El otro informante, respaldó esta posición, señalado que es necesario que la federación elabore su propio plan, indistintamente del nombre que quiera asignarle.

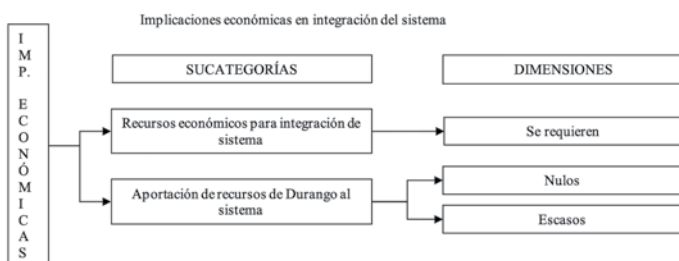
En cuanto a la segunda dimensión: “innecesario”, sólo se encontraron dos códigos de dos funcionarios de la DGESEPE. Uno de ellos señaló la nula necesidad de constituir un plan nacional de fortalecimiento a la educación Normal. El otro adujo que no se puede elaborar un documento nacional mientras no se tenga los estatales, y que, para poder negociar con el SNTE, se requiere de planes estatales adecuadamente elaborados.

CATEGORÍA NO. 11. IMPLICACIONES ECONÓMICAS EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL

Esta categoría se conformó con 2 subcategorías y 22 códigos. El propósito fue el de investigar entre los entrevistados si percibían que en la integración del sistema estatal tuvieran influencia aspectos de carácter económico (ver figura 19). En relación con la primera subcategoría, “recursos económicos para integración de sistema”, esta tiene una dimensión: “se requieren”. Al respecto, varios informantes del estado de Durango afirmaron que la integración del sistema requiere de recursos económicos para aplicarse en una serie de proyectos y actividades que se pueden resumir en: a) contratación de personal calificado que imparta cursos de actualización y capacitación a los docentes normalistas; b) revisión de la normatividad; c) certificación

de procesos; d) adquisición de equipo de cómputo, contratación de personal y bibliografía para la impartición de licenciaturas y postgrados de calidad; e) el mejoramiento de los espacios físicos; f) para que las áreas sustantivas de las escuelas normales desarrollen sus funciones adecuadamente; y g) para la realización de foros, encuentros y simposios entre las escuelas Normales con otras instituciones de educación superior.

Figura 19 Implicaciones económicas en integración del sistema



En las reuniones nacionales de funcionarios federales y estatales también se encontraron opiniones coincidentes. Un representante del PEFEN orientó su opinión en el marco de esta política educativa, señalando que este plan enfrenta retos económicos. Un secretario de Educación local afirmó que la integración de las escuelas Normales al sistema de educación superior tendrá que venir acompañada de recursos, en virtud de que las IFAD aún se encuentran muy rezagadas del resto de las IES.

Un funcionario de la DGESE señaló que los recursos destinados a los programas educativos de las escuelas Normales son insuficientes, que se ha caído en un círculo vicioso: al no tener un plan de desarrollo institucional o un plan estatal, se reducen las posibilidades de acceso a mayores recursos económicos. Estima que para el año 2008 la bolsa requerida para ser distribuida a las IFAD a través de los PEFEN sería de alrededor de un 50% mayor que el año anterior. Afirmó que,

de no lograrse, es preferible que el sistema se clausure y se traslade a otro lado.

Este grupo de informantes coincidió con algunos estudiosos de la formación docente, tales como Aguerondo (2003) quien señala que las políticas para mejorar la calidad de los docentes implican un alto impacto presupuestario; con Martínez Olivé (2003) quien advierte que las necesidades del sistema de formación docente son tantas que el país no va a tener condiciones para resolverlos de una vez por todas y para siempre. También coincidió con Arnaut (2003) quien advierte la necesidad de contar con un sistema de estímulos y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los maestros en servicio. Ortiz Jiménez (2003) señaló que uno de los retos de la actualización lo representa el presupuesto. Álvarez et. al, (2002) advierten algunos esfuerzos de carácter económico realizados por las autoridades en materia de estímulos económicos. El Documento Rector (2004) recomienda que las autoridades educativas tanto federales como locales, promuevan la ampliación de los recursos financieros, así como un mejor uso y optimización del presupuesto disponible para el sector.

En relación con la segunda dimensión, “aportación de recursos de Durango al sistema”, esta tuvo dos dimensiones: “nulos” y “escasos”. Respecto de la primera dimensión, un informante del estado de Durango señaló que la federación ha aportado recursos sin precedentes mientras que el estado no aporta nada; que incluso, en alguna ocasión, este intentó distraer recursos destinados a las escuelas Normales provenientes del centro.

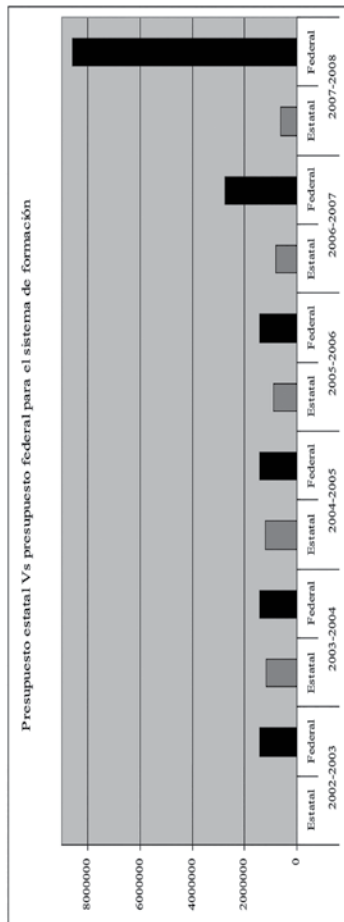
Un representante del PEFEN de una entidad opinó que es injusto que las escuelas Normales reciban recursos federales sin que las autoridades estatales aporten. Un funcionario de la DGEPE planteó que en la entrega de recursos federales mediante programas como el PROMIN, se podrían establecer mecanismos de financiamiento compartido que hicieran fluir más recursos; señaló que hasta la fecha la entrega de los recursos federales no se ha condicionado a las aportaciones estatales, aunque tampoco se excluyen.

Tabla 11 Presupuesto estatal Vs presupuesto federal para el sistema estatal de formación docente

2002-2003		2003-2004		2004-2005		2005-2006		2006-2007		2007-2008	
Estatal	Federal	Estatal	Federal	Estatal	Federal	Estatal	Federal	Estatal	Federal	Estatal	Federal
*	\$1,410,775	\$1,171,500	\$1,423,036	\$1,200,000	\$1,423,036	\$895,000	\$1,423,036	\$810,000	\$2,764,384	\$610,000*	\$8,582,947.95

Fuente: Departamentos de Formación Inicial y Administrativo de la Coordinación de Formación y Superación profesional.

* No se encontró el dato.



* No se encontró el dato.

Presupuesto estatal

Presupuesto federal

En cuanto a la segunda dimensión, “escasos”, un informante del estado de Durango señaló que se cuenta con recursos económicos para la coordinación de las funciones que desarrollan las IFAD, pero que son presupuestos etiquetados para algunos proyectos, lo que no permite la realización de acciones que contribuyan a consolidar el sistema.

Ante la falta de información teórica al respecto, se tuvo una entrevista con el personal de las oficinas centrales que coordinan las actividades de las escuelas Normales y se encontró que el presupuesto otorgado a la unidad orgánica responsable de las Normales en el estado, ha venido a la baja en los últimos años, mientras que los recursos federales, después de haberse mantenido estancados durante los años del 2003 al 2005, habían aumentado significativamente en los últimos dos años (ver tabla 10).

En la página siguiente aparece una tabla de doble entrada, la cual utilicé para detectar la categoría central. Recomiendo a los lectores analizarla para que a partir de ella se pueda entender el proceso de relaciones entre cada una de las categorías con el resto. Esto contribuye a observar con claridad cuál es la que tiene una mayor relación con las demás.

DETECCIÓN DE LA CATEGORÍA CENTRAL

La categoría No. 1, “Integración del sistema estatal” encontró relación con varias categorías. Por ejemplo, con la categoría No. 2: “Implicaciones normativas”, pues tanto en la LGE como en la Ley de Educación del Estado de Durango, se señala la necesidad de integrar el sistema estatal de formación docente. También tiene relación con la categoría No. 8, “Implicaciones administrativas”, ya que en las mismas leyes se estipula que entre los elementos que integran el sistema estatal se encuentran los planes y programas y la estructura técnica y administrativa. Esta categoría también se relaciona con la No. 4,

Tabla 12 Detección de la categoría central

Tabla No. 12. Detección de la categoría central											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Integración del sistema	Implicaciones normativas en sistema	Implicaciones culturales en sistema	Implicaciones estructurales en sistema	Grupos de poder en sistema	Las IFAD Desc. en el sistema	Implicaciones políticas en sistema	Implicaciones Administrativas en sistema	El PEFEN en sistema	La SEP en el PEFEN	Implicaciones Económicas en el sistema
1	Integración del sistema										
2	Implicaciones normativas en sistema										
3	Implicaciones culturales en sistema										
4	Implicaciones estructurales en sistema										
5	Grupos de poder en el sistema										
6	Las IFAD Desc. en el sistema										
7	Implicaciones políticas en sistema										
8	Implicaciones administrativas en sistema										
9	El PEFEN en el sistema										
10	La SEP en el PEFEN										
11	Implicaciones económicas en el sistema										

Significa: relación con las categorías sombreadas

“Implicaciones estructurales”, cuando un grupo de entrevistados percibió a los elementos del sistema desarticulados y desvinculados entre sí y sus actividades. Se advirtió una relación con la categoría No. 11, “implicaciones económicas en integración del sistema”, ya que un representante del PEFEN afirmó que se les dificulta realizar el acompañamiento en la elaboración de la planeación a las escuelas Normales por carencias presupuestales. Otra entrevistada señaló que las autoridades educativas otorgan escaso apoyo a las IFAD lo que se refleja en la creación de oficinas pequeñas e insignificantes para la atención de los sistemas estatales. La categoría en mención también se relaciona con la No. 9, “el PEFEN en el sistema”, pues varios informantes en el marco del PEFEN, advirtieron deficiencias en el funcionamiento de las IFAD lo que atribuyeron al insuficiente apoyo que las autoridades estatales otorgan a estas instituciones.

La categoría No. 2, “implicaciones normativas en la integración del sistema” se relacionó con la No. 1, “Integración del sistema”, pues algunos entrevistados afirmaron que tanto la normatividad estatal como la federal obstaculizan la integración del sistema. Señalaron que en algunos casos se encuentra desfasada, difusa, rígida y a veces inaplicada. También se relacionó con las categorías No. 4 y 8, “Implicaciones estructurales” e “implicaciones administrativas” cuando los informantes afirmaron que existen organismos en la entidad que duplican las funciones de la unidad orgánica que atiende a las IFAD. Esta categoría encontró relación, además con la No. 6, “las IFAD des-concentradas en la integración del sistema”, pues se identificó a la normatividad de estas, como obstáculos en la integración del sistema. También se relacionó con la categoría No. 9, “el PEFEN en el sistema”, cuando un grupo de informantes planteó la necesidad de revisar la normatividad relacionada con las políticas aplicables en este plan. Esta categoría también se relacionó con la No. 11, “implicaciones económicas en integración de sistema”, pues un informante clave afirmó que, aunque las escuelas normales fueron elevadas a IES desde 1984, el trato como tales lo han recibido solo a partir de 1996.

La categoría No. 3, “Implicaciones culturales en integración del sistema”, se relacionó con la No. 1, “Integración del sistema”, ya que algunos informantes opinaron que la rigidez de las IFAD les impide tener apertura para la constitución del sistema y que no están acostumbradas a tener una visión estatal de la formación docente. También se relacionó con la categoría No. 9, “el PEFEN en el sistema”, pues un informante opinó que las resistencias de las IFAD pueden arriesgar el éxito de esta política como instrumento para consolidar el sistema estatal. Esta categoría también se relacionó con la No. 6, “las IFAD desconcentradas en el sistema”, pues un entrevistado percibió la existencia de endogamia en este tipo de instituciones y señaló que estas, están tratando de ser diferentes, no sólo del resto de las escuelas Normales, sino también del sistema educativo en su conjunto, lo que obstaculiza la integración del sistema.

Esta categoría en mención también se relacionó con la No. 2, “Implicaciones normativas en integración del sistema”, ya que un informante señaló que las IFAD, al tener una normatividad interna y juntas directivas, cuyo presidente es el gobernador o el secretario de Educación en el estado; estos funcionarios pueden aprovechar su investidura para, desde esos espacios, fomentar cambios en este tipo de instituciones. También encontró relación con la categoría No. 11, “Implicaciones económicas en integración del sistema”, pues un teórico abordado señala que las escuelas Normales han sido relegadas al abandono por parte de las autoridades educativas y maniatadas para promover cambios e innovaciones.

La categoría No. 4, “Implicaciones estructurales en integración del sistema” encontró relación con la No. 1, “Integración del sistema”, pues mientras que un grupo de informantes señaló que tanto la estructura de la SEP como la estatal, favorecen la integración del sistema, otro de ellos afirma lo contrario. También se relacionó con la No. 3, “implicaciones culturales” cuando León Cadena (2003) señala que se debe generar una estructura pensando en la existencia de culturas diferentes; y con la No. 7, “implicaciones políticas”, pues

una informante afirmó que la reestructuración de la SEP fue más bien una medida política hecha al vapor y sin fundamento. También se relacionó con la No. 8, “implicaciones administrativas”, ya que algunos informantes opinaron que al sistema le hacen falta áreas de planeación y administración expertos en administración estratégica y en administración. También encontró relación con las categorías No. 2 y 4, “Implicaciones normativas” e “implicaciones estructurales”, pues un entrevistado señaló que en la entidad se crearon estructuras que favorecen la integración del sistema, las cuales se encuentran avaladas tanto por la Ley de Educación del Estado como por el Reglamento Interior de la secretaría local.

La categoría No. 5, “Grupos de poder con influencia en integración del sistema estatal”, tuvo relación con la categoría No. 1, “Integración del sistema”. Algunos informantes reconocieron grupos de poder con influencia en el sistema, tales como: a) funcionarios de la SEP; b) los centros de maestros; c) el SNTE; d) la UPD; e) docentes al interior de las instituciones, f) el gobierno del estado; g) las IFAD desconcentradas; y h) la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México. Esta categoría también se relacionó con la No. 7, “Implicaciones políticas”, ya que un informante opinó que, para el SNTE, como grupo de poder, la integración del sistema resulta peligrosa, pues podría perder el control político de estas escuelas. También se relacionó con la No. 4, “Implicaciones estructurales”. Un informante advirtió que el SNTE prefiere que las escuelas normales sigan aglutinadas en un área de la SEP y no sean transferidas a otras modalidades de la educación superior.

La categoría No. 6, “las IFAD desconcentradas en la integración del sistema” tuvo relación con las categorías No. 1 y 2, “integración del sistema” e “implicaciones normativas”, respectivamente, pues algunos informantes señalaron que las leyes internas de las IFAD desconcentradas difieren unas de otras. Para unos informantes, esto les impide trabajar como un sistema, mientras que, para otros, permite el fortalecimiento del mismo.

La categoría No. 7, “Implicaciones políticas en la integración del sistema estatal” se relacionó con las No. 1 y 8, “integración del sistema” e implicaciones administrativas”, respectivamente. Un informante opinó que las transiciones gubernamentales pueden influir en la integración del sistema en virtud de que con ellas vienen aparejados cambios en las esferas administrativas, con lo cual pueden surgir autoridades y líderes educativos con influencia positiva o negativa en la materia. También se relacionó con la categoría No. 2, “Implicaciones normativas”, pues un informante señaló que, en Durango, la influencia de las autoridades educativas ha sido positiva, en virtud de que se ha actuado en congruencia con lo estipulado tanto en la normatividad federal como estatal.

La categoría No. 8, “Implicaciones administrativas”, se relacionó con la No. 4, “Implicaciones estructurales en el sistema”, ya que un grupo de informantes coincidió en la necesidad de crear un órgano administrador del sistema. También se relacionó con la categoría No. 2, “Implicaciones normativas en el sistema”, pues un entrevistado advirtió una doble aplicación de la ley en el servicio docente. Igualmente se relacionó con la No. 11, “Implicaciones económicas en el sistema”, ya que un grupo de entrevistados y/u observados advirtieron desinterés de las autoridades estatales respecto de la asignación de recursos económicos. Esta categoría también se relacionó con las categorías No. 1 y 6, “Integración del sistema” y “Las IFAD desconcentradas en el sistema”, respectivamente, pues se encontró que un representante del PEFEN admitió la inexistencia de políticas estatales para la integración del sistema, señalando además que integrar a la UPN al sistema es aún una tarea pendiente.

La categoría No. 9, “El PEFEN en el sistema”, se relacionó con la categoría No. 1, “Integración del sistema”, ya que algunos informantes señalaron que este plan es el primer eslabón para la constitución del sistema de formación docente. También se relacionó con la No. 6, “Las IFAD desconcentradas en el sistema”. Un grupo de representantes de los PEFEN afirmaron que la UPN se encuentra excluida de

este programa. También se relacionó con la categoría 11, “Implicaciones económicas”, ya que un grupo de informantes admitieron que los recursos económicos asignados estarán supeditados al diseño de proyectos. Además, se relacionó con la No. 4, “Implicaciones estructurales en el sistema”, ya que se afirma que el PEFEN podría unificar los subsistemas de formación docente en algunas entidades.

La categoría No. 10, “La SEP en el PEFEN”, se relacionó con la No. 1, “Integración del sistema”, pues se afirma que el Plan intenta ayudar a que se constituyan los sistemas estatales. También se relacionó con la categoría 7, “Implicaciones políticas”, ya que un funcionario de la DGESPE señaló que el objetivo de la federación es responsabilizar solo a las entidades para la elaboración de los PEFEN. También se relacionó con la No. 11, “Implicaciones económicas”, al señalarse que solo mediante proyectos será posible la asignación de recursos a las entidades.

La categoría No. 11, “Implicaciones económicas”, se relacionó con la No. 1, “Integración del sistema”, pues varios informantes coincidieron en que esta acción requiere de recursos económicos que habrán de aplicarse en diferentes rubros. También se relacionó con la No. 9, “El PEFEN en el sistema”, pues un informante señaló que el plan enfrenta retos económicos.

Después de este análisis, como puede observarse, la categoría No. 1, “Integración del sistema estatal”, encontró relación prácticamente con todas las demás categorías. Por esta razón, mi opinión fue que esta, es la que reúne las características necesarias para considerarse como categoría central (ver tabla No. 12).

CAPÍTULO VI. HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo registré las respuestas encontradas a las preguntas de investigación propuestas al inicio de la investigación. Señalé varios hallazgos y conclusiones relevantes, a las que llegué una vez concluido el análisis de los datos encontrados (ver figura No. 20).

RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Al terminar el análisis de los datos, llegar a la obtención de hallazgos y a la elaboración de las conclusiones derivadas de lo anterior, arribé a la extracción de información que me permitió dar respuesta a la pregunta general de investigación: *¿Qué implicaciones tiene para la Administración Pública del estado de Durango la integración de un sistema estatal de formación docente?* También pude dar respuesta a varias de las preguntas auxiliares. La figura No. 20, de la página siguiente (179) puede ayudar a ilustrar mejor las respuestas encontradas.

Respuesta a la Pregunta Central de Investigación

La respuesta a esta pregunta es que esta acción tiene implicaciones de diversa índole, entre otras, de tipo normativo, cultural, estructural, de participación de grupos de poder. También encontré implicaciones que involucran a las IFAD desconcentradas, a las cuales se les reconoce influencia en su integración, la cual puede ser positiva o negativa. Además, detecté implicaciones de carácter político, administrativo y económico.

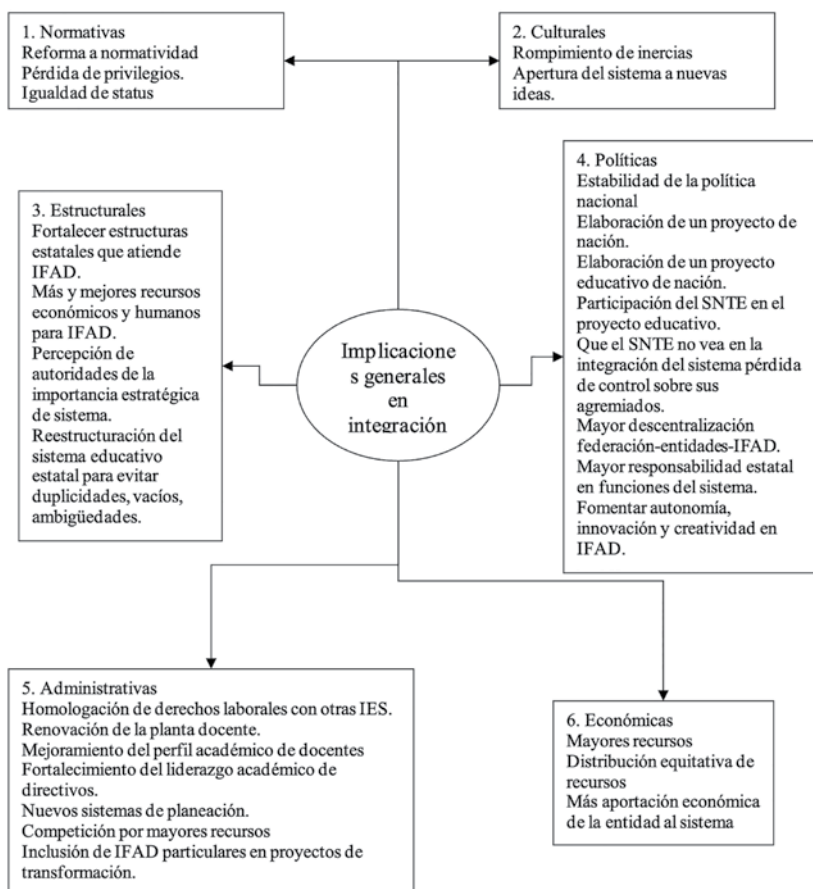
A continuación, hago una relación sucinta sobre las implicaciones que algunas de ellas tienen en la constitución del sistema.

1). Implicaciones de carácter normativo. Estas se resumen en: a) necesidades de revisión y reforma de la normatividad para garantizar el mismo tratamiento a todas las IFAD; b) Igualdad de oportunidades a todas estas instituciones para que tengan el mismo estatus; c) pérdida de privilegios por parte de algunas de estas instituciones, sobre todo las descentralizadas, para poder tener un sistema de formación docente operando bajo la misma normatividad, con las mismas oportunidades y atendidas por un área administrativa con facultades decisorias y suficiente autoridad para conducir y coordinar al sistema.

2). Implicaciones de tipo cultural. En este ámbito percibí las siguientes implicaciones: a) rompimiento de inercias, apertura del sistema y sus instituciones a las nuevas ideas y al cambio; b) vinculación de las instituciones formadoras de docentes con otras IES; c) posicionarse del nuevo rol que le corresponde a las IFAD y a los docentes en el actual contexto internacional; d) abatir la endogamia y la cerrazón, así como el rompimiento de prototipos y esquemas que han imperado durante largo tiempo; e) asumir las nuevas funciones que como IES les corresponde a estas instituciones, tales como la investigación y la difusión cultural.

3). Implicaciones de carácter estructural: a) fortalecer la estructura estatal que atiende a estas instituciones, otorgándoles a una y otras, mayores y mejores recursos humanos y económicos, así como facultades en la toma de decisiones; b) que las autoridades gubernamentales y educativas perciban la importancia estratégica que tiene el área de la formación de los docentes para el mejoramiento del sistema educativo en su conjunto, ya que hasta la fecha se percibe que ambas le han puesto mayor atención a la constitución de los sistemas nacionales y estatales de educación superior, dejando en segundo término la constitución de los sistemas de formación docente; y c) una reestructuración general del sistema estatal educativo para que, mediante una reingeniería administrativa, se eviten duplicidades, vacíos y ambigüedades.

Figura 20 Implicaciones generales en la integración del sistema.



4). Implicaciones de carácter política-política. En este aspecto son prioritarias las siguientes condiciones: a) estabilidad política nacional y estatal que permita la elaboración de un proyecto de nación que incluya a su vez un proyecto educativo de Estado que defina el tipo de IFAD y de docentes que el país requiere; b) la necesidad de un nuevo pacto educativo con el SNTE que haga su mejor aportación, erradicando la idea de que ello le implica pérdida de poder; c) una efectiva descentralización de la federación hacia las entidades y de estas hacia las IFAD, fomentando su autonomía como la vía para crear instituciones creativas e innovadoras.

5). Implicaciones de tipo administrativo. En este rubro, infiero que para la integración del sistema se debe tomar en cuenta los siguientes aspectos: a) garantizar la inafectabilidad de los derechos laborales de los docentes de educación normal; b) homologar la situación laboral de estos profesionistas con el de otras modalidades de la educación superior; c) renovación de la planta docente mediante políticas atractivas de jubilación que permitan el acceso a este nivel educativo a profesionistas con mejores perfiles académicos; d) elaboración de nuevos esquemas de planeación estratégica que les permita acceder a mayores recursos; e) la inclusión en los proyectos de transformación a las IFAD particulares, ya que en el caso de Durango, cinco de once escuelas formadoras de docentes son particulares, y en ellas se forma y se actualiza a un número igual o mayor que el que se atiende en las instituciones públicas.

6). Implicaciones de carácter económico. En este aspecto, que es uno de los más importantes, encontré que las implicaciones se centran en: a) la distribución equitativa de más recursos económicos para las instituciones formadoras de docentes que impulsen el despegue de aquellas instituciones que presentan rezagos; y b) que el estado de Durango aporte más recursos al sistema estatal.

Una conclusión general al respecto es que el subsistema estatal de formación docente se desdibuja en el sistema educativo estatal, lo que ha impedido estructurar esfuerzos contundentes y productivos para

cumplir, desde las diferentes instancias con las acciones implicadas en la integración del sistema.

Respuesta a las Preguntas Auxiliares de Investigación

Con las anteriores reflexiones también encontré respuesta a las preguntas particulares de investigación a) *¿qué implicaciones normativas, políticas, económicas, culturales y administrativas tiene la integración de un sistema estatal de formación docente en Durango?*

La segunda pregunta de investigación: *¿cómo contribuye u obstaculiza la normatividad estatal, la federal y de las instituciones a la integración de un sistema estatal de formación docente en Durango?* también encontró respuesta en este trabajo de investigación, pues al realizar el análisis de alrededor de 15 documentos normativos de cuatro ámbitos (federal, estatal, institucional y de convenios estado-federación) relacionados con la formación de docentes, detecté que la normatividad en ocasiones favorece la integración del sistema, en otras lo obstaculiza y en algunas más, se encuentra desfasada u obsoleta (para mayores explicaciones se recomienda revisar el anexo No. 3: Implicaciones normativas, ubicado en la parte final de esta investigación).

La tercera pregunta: *¿qué papel juegan las condiciones estructurales en que operan actualmente las instituciones formadoras y actualizadoras de formación docente en la integración del sistema estatal de formación docente?* encontró respuesta mediante los diagnósticos elaborados en los años 2004 y 2006, mediante los cuales se pueden observar deficiencias en la infraestructura con que cuentan las instituciones formadoras de docentes para el desarrollo de su trabajo. Sin embargo, respecto de la parte correspondiente al organigrama y líneas de autoridad, las opiniones se dividieron: para unos, la estructura administrativa que coordina las IFAD es inadecuada y carente de autoridad, mientras que para otros, esta estructura es suficiente y eficiente para solucionar los problemas que ordinaria y contingencialmente se presentan.

La cuarta y última pregunta de investigación: *¿cómo han participado los grupos de poder en la integración del sistema estatal de formación docente?* también encontró respuesta en esta investigación. Se detectó la participación de algunos grupos de poder con influencia en la integración del sistema. Algunos la favorecen, otros la obstaculizan y algunos más, adoptan una actitud desinteresada hacia él.

HALLAZGOS

En este trabajo de investigación encontré diversos hallazgos, los cuales considero importante señalar por su relación con el objeto de estudio y las preguntas de investigación. En la categoría No. 1, “Integración del sistema, encontré que en el estado de Durango existe un sistema de formación docente desarticulado -o débilmente articulado- al cual se le reconocen posibilidades de ser debidamente integrado desde dos espacios: a partir de las instituciones formadoras de docentes en lo individual o desde el sistema estatal en su conjunto. En esta articulación tendrían mucho que aportar las autoridades educativas estatales, ya que, hasta la fecha, no se advierten acciones contundentes y consistentes en la integración del sistema.

Respecto de la integración del sistema, en las aportaciones de los entrevistados y/u observados advertí coincidencias con los conceptos tanto de la Teoría General de Sistemas como con la Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann, aunque los informantes clave no parecían tener información teórica al respecto, pues nunca los señalan como referente. Esto hace más consistente la información obtenida, pues la espontaneidad con que aportan dicha información evidencia la ausencia de una contaminación teórica en ellos. Detecté que un factor que ha impedido la integración del sistema estatal es la centralización de la normatividad en la federación, ya que esta, al elaborar planes y programas de estudio, bibliografía, etc., impide la participación, limita la iniciativa y creatividad de los actores estatales, restándoles

autonomía e interés por constituir el sistema, al saber que, si todo viene del centro, no existe entonces la necesidad de constituirlo.

En la categoría 2, referida a la normatividad estatal, apareció como uno de los factores obstaculizadores en la integración del sistema, la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), ya que es un organismo que duplica y en ocasiones usurpa las funciones de la unidad orgánica responsable de coordinar a las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes. Esta duplicidad estriba en la autorización que este organismo otorga a algunas instituciones y organizaciones para impartir programas en docencia, cuyas facultades, de acuerdo con la Ley de Educación del Estado de Durango y el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación local, corresponden a la Coordinación de Formación y Superación Profesional y no a la COEPES.

Otro factor obstaculizador en la integración del sistema lo constituyen las instituciones formadoras de docentes descentralizadas, ya que estas reciben un tratamiento preferencial de las autoridades superiores, lo que genera que estas instituciones, en lo individual, tengan ante la comunidad educativa una imagen superior a la propia unidad que las coordina, lo que deriva en que en ocasiones, exista coordinación, más no subordinación institucional ante las autoridades educativas correspondientes; es decir, su funcionamiento no se apega a lo señalado en los respectivos organigramas ni en la propia normatividad.

El sistema estatal funciona en apego a tres tipos de normatividad: a) la federal; b) la estatal; y c) la institucional. Respecto de la federal, esta se percibe muy desfasada de los requerimientos que tiene el sistema estatal para su adecuado funcionamiento; es decir, se advierte que si la norma en lo general es rígida, inflexible y desfasada, es más difícil adecuarla en el nivel federal que en el estatal. Esto sugiere que la dinámica de un sistema estatal es más ágil y específica que la federal, lo que obliga a una reforma más constante y periódica, pues reformar el sistema federal implica conjuntar la voluntad, iniciativa,

creatividad y necesidades de autoridades de todo un país, que va desde el presidente de la República, pasando por los gobernadores, los secretarios de Educación y las propias cámaras de legisladores.

También advertí que la normatividad estatal se encuentra incompleta, ya que se emitió la ley educativa, pero no se elaboraron los correspondientes reglamentos que coadyuven en la integración, funcionamiento y consolidación del sistema estatal. Encontré que la normatividad que rige al sistema estatal debe generarse desde las IFAD o desde el sistema mismo y no desde el exterior (federación o gobierno estatal); ya que esto genera que este, exista sólo en la norma y no en la realidad.

El sistema no se forma por decreto, sino que se genera desde las IFAD. El sistema estatal existe sólo en la norma; esta puede generarse desde las propias instituciones o desde el sistema estatal en su conjunto, pero nunca funcionará sólo por la emisión de un decreto elaborado en la cúspide de la jerarquía de la comunidad educativa. Lo primero implica una generación autopoietica del sistema, lo segundo implica una imposición. Lo primero es algo viable, lo segundo deriva en la inaplicabilidad de la norma.

Las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes fueron elevadas a nivel de educación superior desde 1984, pero sólo a partir de 1996 empezaron a tener tratamiento como tales; esto se relaciona con el estado de indefinición en que estuvieron por mucho tiempo, ya que por una parte han sido consideradas IES, pero por otra, se han alineado en las estructuras orgánicas de educación básica, lo que las mantuvo separadas organizativa y presupuestalmente del resto de las IES.

En la categoría No. 3, referida al aspecto cultural, encontré que la endogamia en las escuelas normales tiene varias aristas. Para algunos, las autoridades normalistas mantienen resistencia a integrarse al sistema de educación superior; para otros, el resto de las modalidades de la educación superior tampoco aceptan a las escuelas normales; es decir, el rechazo es recíproco.

La diferencia de planes y programas que en un inicio tuvieron las escuelas normales ha generado culturas diferentes entre una institución y otra, lo que subsiste hasta la fecha, haciendo más difícil la convivencia entre una normal urbana y una rural. También se advierten diferencias de cultura entre escuelas de sostenimiento privado y público. Esto induce a pensar que esta diferencia de culturas y subculturas, al interior de cada una de las IFAD, juega un papel importante en la integración del sistema.

Encontré que la desarticulación entre instituciones, así como de planes y programas de estudio impiden la adquisición de una visión estatal sobre la formación de docentes. Esto contribuye a generar una diferencia de liderazgos académicos que mantienen a las instituciones formadoras de docentes en la desvinculación entre sí y de estas hacia el resto del sistema educativo. El liderazgo académico de los directivos tiene una importante influencia, ya sea por su participación o por su omisión. También detecté que el papel de las autoridades en el sistema se asocia con el tipo de liderazgo que se ejerza en las instituciones y en la propia Secretaría de Educación; es decir, si existe un liderazgo autoritario, centralizado y unilateral, las escuelas mantendrán una cultura sin cambios sustantivos, mientras que cuando existe un liderazgo democrático, abierto, flexible y con apertura a las propuestas de los grupos internos y a las nuevas ideas, las instituciones tenderán a la apertura y a la transformación. Así, el papel de las autoridades educativas puede influir en el cambio de la cultura organizacional.

En lo general, en la actualidad se advierten cambios en la cultura de las IFAD, en la que conviven las ideas de resistencia al cambio con aquellas que tienden a la innovación y a la transformación. Las primeras no se perciben como acciones impregnadas de una cerrazón intencionada ni tendenciosa, sino inercial, y se asocian con el envejecimiento de la planta docente. Las segundas son promovidas por los grupos de docentes jóvenes y de reciente ingreso al subsistema estatal; son aquéllos que han obtenido postgrados en educación y que

ven con simpatía o necesidad las políticas nacionales y estatales de transformación del servicio docente. Esto ha contribuido a un trabajo colegiado a nivel estatal y con ello a un avance en los propósitos de integración del sistema.

Respecto de la categoría No. 4, referente a las implicaciones estructurales, encontré que la reestructuración que se dio a la SEP en enero de 2005, permitió iniciar una relación SEP-autoridad estatal-escuelas normales y terminar con una relación directa SEP-escuelas normales. Esto, se pensó- permitiría en un futuro próximo la articulación e interacción de las instituciones que integran el sistema estatal y con ello la posible consolidación de este; ya que la antigua relación contribuía a desdibujar dicho sistema.

La desaparición de la Dirección General de Normatividad -unidad orgánica de carácter nacional que coordinaba las escuelas normales- generó que algunos grupos de poder se ubicaran en partes centrales de la SEP; sin embargo, esto no les ha permitido continuar con las anteriores políticas tendientes a la integración del sistema. Para lograr esto, se requieren de cambios estructurales más profundos. Por ello, esta reestructuración es vista como una medida de carácter político, hecha al vapor y sin fundamento; pues ubicó a la educación normal en un espacio que le es ajeno.

Las oficinas responsables de la formación docente en las entidades son irregulares y de diferente jerarquía entre unas entidades y otras. Para el caso de Durango, estas estructuras son inadecuadas, ya que existen otros organismos que duplican sus funciones y que incluso tienen mayor peso que la autoridad educativa normalista, tal es el caso de la COEPES.

En relación con la categoría No. 5, “grupos de poder”, estos se advierten tanto en el sector oficial como en el sindical, incrustados recientemente en las altas esferas administrativas de la SEP, con influencia en el Sistema de Formación Docente, que han generado un rompimiento con las anteriores políticas educativas destinadas a la integración del sistema; estos grupos han propiciado cambios en las estructuras de la SEP, pero no han logrado la consolidación del sistema.

De estos grupos de poder, el SNTE es uno de los que se identifica con mayor influencia en la educación Normal, por lo que para lograr la integración del sistema se requiere establecer una alianza SEP-SNTE. A esta organización sindical se le señala como obstaculizador en esta tarea; también se le acusa de ser el promotor del fracaso de las políticas educativas relacionadas con la integración del sistema. Entre las causas que pueden motivar al sindicato en esta tarea obstaculizadora, se afirma que puede deberse al temor de perder el control de este nivel educativo y los docentes que en él laboran.

Otros grupos de poder que pude detectar como obstaculizadores en la integración del sistema, fueron los docentes que se encuentran incrustados al interior de las IFAD. Su oposición radica en varias razones: por una parte, temen perder los beneficios que tradicionalmente han gozado y por otra, relacionan la integración y transformación de la educación Normal con acciones innovadoras como la evaluación externa y de pares. Ante ello, se percibe el nacimiento de nuevos grupos de docentes que, con una visión actualizada podrían favorecer la integración del sistema. El desenlace depende de cuáles sean los grupos que se posicionen en el poder al interior de estas instituciones.

Respecto de la categoría No. 6, relacionadas con las IFAD desconcentradas, se encuentra que, en Durango, la normatividad interna de este tipo de instituciones les genera un estatus diferente en relación con el resto de las escuelas Normales, lo que les otorga un trato especial y privilegiado por parte de las autoridades educativas. Esto les permite también participar en organismos estatales vedados para las instituciones no desconcentradas, tales como la COEPES y el Convenio para la Constitución del Sistema Estatal de Educación Superior. Por esta razón, las instituciones desconcentradas se niegan a abandonar sus leyes y reglamentos internos y adaptarse o apegarse a la normatividad estatal y nacional, lo que las aleja no solo del sistema de formación docente, sino del resto del sistema educativo en su conjunto. Esta situación obstaculiza la integración del sistema de formación docente. Este fenómeno es claramente observable a nivel nacional

con las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, pues a la mayoría de ellas se les percibe desvinculadas del sistema.

En la categoría No. 7, referente al rubro de las implicaciones políticas, encontré que las transiciones gubernamentales con sus cambios de autoridades educativas influyen positiva o negativamente en la integración del sistema. En el caso de Durango, la influencia de las autoridades educativas ha sido positiva; han actuado en congruencia con la normatividad nacional y estatal y han realizado esfuerzos en la integración del sistema.

En la categoría 8, relacionada al ámbito administrativo, percibí a la SEP como obstaculizadora en la integración del sistema, en virtud de su facultad centralizadora de la norma y el burocratismo que esto genera. Además, esto le permite ser prácticamente la que diseña planes y programas de estudio, bibliografía, calendarios de actividades, etc., lo que desestima la iniciativa y creatividad de las entidades para hacerlo; esto genera que estas no sientan la necesidad de constituir los sistemas estatales.

Los subsistemas estatales tienen problemas que rebasan a las entidades, lo que las imposibilita para aplicar políticas relacionadas con el ingreso, permanencia y el retiro de los docentes del servicio de educación normal. También advertí que las áreas jurídicas de las secretarías locales dificultan, más que facilitan los procesos de establecimiento de convenios para la operación de los recursos federales (PROMIN, Becas para la Práctica Docente, PEFEN, etc.).

La formación de docentes no se está realizando con visión de futuro, ya que se advierten varias deficiencias en la planeación del sistema, tales como: a) existe un superávit en la formación de maestros respecto de la necesidad que se tiene de ellos; b) se observa un proceso de envejecimiento de la planta docente; c) carencia de políticas educativas estatales adecuadas; d) ausencia de investigación educativa; e) simulación en el uso de la descarga académica de los docentes; y d) carencia de órganos de supervisión académica y administrativa.

La constitución del sistema debe partir desde las entidades, construyendo redes interinstitucionales entre las IFAD donde cada una de ellas aporte sus fortalezas; esto les permitiría en un futuro operar con autonomía.

En Durango es más factible la constitución del sistema que en el ámbito nacional; en esta tarea mucho podrían aportar los diversos niveles educativos: preescolar, primaria y secundaria, los cuales se perciben funcionando desarticuladamente. Un factor que lo ha impedido es el hecho de que en la entidad se empezaron a transformar las IFAD en organismos desconcentrados, sin pensar en las necesidades de articulación de todo este tipo de instituciones.

Sin embargo, Durango podría ser pionero en la conformación del sistema de formación docente, ya que cuenta con normatividad e intentos previos para su constitución. También se advierten opiniones en el sentido de que en Durango el sistema está completo y funcionando adecuadamente; se presentan problemas contingenciales, pero se resuelven debidamente.

Respecto de la categoría 9, se encuentra que el PEFEN como política educativa tendiente a la integración del sistema presenta deficiencias, pues mientras que el Documento Rector (2004) plantea integrar el sistema con todas las escuelas públicas y particulares formadoras de docentes, este plan aporta recursos exclusivamente para algunas de las escuelas públicas, excluyendo dentro de estas, a las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, a los centros de actualización del magisterio (CAM) y a la totalidad de las escuelas particulares.

En el estado de Durango, el PEFEN apoya tanto en lo económico como en acompañamiento y seguimiento en la planeación solamente a 5 de 11 instituciones formadoras de docentes.

En la categoría No. 10, relacionada a la SEP y su contribución en la elaboración del PEFEN, se encontró que este plan es en realidad una política centralista, ya que fue elaborado por el centro y posteriormente se capacitó a personal de las entidades para que estas, a su vez, bajaran la información a las escuelas Normales, siempre basándose en los lineamientos emitidos por la SEP concentrados en un documento conocido como “Guía PEFEN”.

En este aspecto, en los documentos elaborados por las entidades encontré que existen evidencias de simulación respecto de algunos factores del plan; por ejemplo, las auto evaluaciones que son realizadas por los equipos estatales o institucionales de planeación.

Los procesos de planeación, bajo la óptica del PEFEN, han dejado ver las necesidades de comunicación entre las autoridades educativas locales y la comunidad de las escuelas normales.

Finalmente, en cuanto a la categoría No. 11, referente a las implicaciones económicas en el sistema, encontré que la constitución del sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente, se plantearon antes que la constitución de los SES; no obstante, en las últimas décadas se le ha puesto mayor atención al primero que al segundo. Esto permite inferir que ello se debe al número representativo de uno y otro, pues en México, el sistema de formación docente representa un subsistema demasiado pequeño del Sistema de Educación Superior.

En cuanto a la aportación de recursos económicos, detecté que, en Durango, estos han ido a la baja, mientras que la federación ha incrementado su participación en este rubro -aunque gran parte de estos vienen etiquetados para proyectos específicos, consignados, ya sea en el PEFEN, o en la beca a la práctica docente de los estudiantes normalistas del séptimo y octavo semestres, entre otros programas-.

CONCLUSIONES

Después de haber realizado el análisis, además de los hallazgos señalados, también pude elaborar algunas conclusiones, las cuales, consideré pertinente registrar. Estas las consigno en el mismo orden en que analicé las diversas categorías.

Así, en relación con la categoría No. 1, “integración del sistema” llegué a las siguientes conclusiones:

Primera: Existe una visión parcial del sistema estatal; los actores perciben algunos de sus elementos, entre los que destaca la normatividad existente, la cual consigna la integración del sistema. Esta normatividad es percibida como uno de los intentos previos existentes en la entidad, tendientes a la integración del sistema estatal, aunque también se advierten deficiencias en el funcionamiento de las escuelas Normales y las unidades orgánicas responsables de su coordinación; por tanto, es necesario la instrumentación de políticas estatales y la creación de estructuras administrativas suficientes que contribuyan a la integración y consolidación del sistema.

Segunda: No se percibe en los informantes un concepto definido bajo algún enfoque teórico sobre el significado de *sistema*; de tal manera que se refieren al de formación docente como todo aquello que está relacionado con este servicio: instituciones educativas, planes y programas de estudio, Etc.; esto se percibe tanto en el nivel nacional como en el estatal. En el caso de los teóricos abordados sucede lo mismo; excepto con Martínez Olivé (2003) y Arnaut (2004), quienes se acercan en su visión, al *modelo de sistema de organización* de Kast y Rosenzweig (1996, p. 120). Para informantes y teóricos, los elementos más visibles del sistema de formación docente son las instituciones educativas, y los planes y programas de estudio. También se advierte que ubican a las autoridades educativas relacionadas con el sistema, pero fuera de él, y a los alumnos, como usuarios del mismo.

Tercera: La normatividad, tanto de carácter nacional como de índole estatal, se advierten como intentos previos en la integración del sistema estatal de formación docente, aunque se reconocen, además, dos políticas educativas de alcance nacional como estrategias importantes para el logro de este propósito. La primera de ellas es la denominada “Política nacional para la formación de docentes de educación básica”. Documento Rector (2004). La segunda de ellas es “El Plan Estatal de Fortalecimiento a la Educación Normal” (PEFEN), que, aunque es un plan estatal, existe uno en cada entidad.

Cuarta: Sobre la primera política educativa mencionada, puede señalarse que ha sido este, el esfuerzo más contundente, exhaustivo e integral en la constitución del Sistema Nacional y los subsistemas estatales de formación docente, en virtud de que el documento elaborado contiene propuestas de carácter general y específicas en torno a ello, en las que sobresalen la integración de órganos de gobierno, tanto para el sistema nacional, como para los subsistemas estatales. Además de ello, se propone la revisión de la normatividad existente y la diversificación en la gestión de recursos económicos para el sistema.

Quinta: En relación con la segunda categoría: "Implicaciones normativas", se advierte que la normatividad como obstáculo o como factor favorecedor en la integración del sistema estatal, se localiza en cuatro ámbitos de la administración pública: a) la primera, de orden federal; b) la segunda en el nivel estatal; c) la tercera se percibe en algunos convenios entidad-federación; y d) la cuarta se ubica en algunas instituciones formadoras de docentes (ver tabla 8).

Sexta: Existen opiniones divergentes respecto del papel que juega tanto la normatividad federal como la estatal y de las instituciones en la integración del sistema estatal. Algunos informantes señalan que ambas favorecen la integración; otros opinan que lo obstaculizan.

Séptima: Entre los factores obstaculizadores para la integración del sistema se encuentran los siguientes:

- a) La normatividad federal traslada a la estatal, ambigüedades, contradicciones y su inadecuada aplicación.
- b) Existen vacíos jurídicos, ambigüedades y contradicciones en la norma.
- c) Existe exclusión de unidades orgánicas e instituciones relacionadas con la formación docente.
- d) La integración del sistema se confió en su totalidad al ámbito jurídico; es decir, carece de una visión sistémica.
- e) La Comisión Nacional y la Estatal para la Planeación de la Educación Superior (CONPES y COEPES) han generado

que se ponga poca atención a la integración del sistema estatal de formación docente, ya que ambas orientan sus esfuerzos hacia la constitución del sistema nacional y subsistemas estatales de educación superior, lo que ha generado un “olvido” de las obligaciones relacionadas con la integración del sistema de formación docente.

- f) Existe duplicidad en el funcionamiento de algunas unidades orgánicas e instituciones de formación docente en la Secretaría de Educación local.
- g) La normatividad desfasada afecta el flujo de recursos financieros para el sistema.

Octava: Entre los factores que favorecen la integración del sistema estatal se encuentran:

- a) La creación de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, que es la unidad orgánica de carácter federal que coordina las 464 escuelas normales públicas y particulares del país.
- b) La Ley General de Educación, la cual faculta y compromete a los gobiernos federal y estatales en la integración del sistema.
- c) La Ley de Educación del Estado de Durango, que especifica que el gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Educación local constituirá el Sistema Estatal de Formación Docente
- d) La Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango, que “comparte” con la Secretaría de Educación local, la administración de las escuelas formadoras de docentes descentralizadas.
- e) Las sugerencias de ANUIES (2000) en cuanto al reconocimiento de la existencia de las escuelas Normales y su propuesta de transformación y;

- f) El Reglamento Interior de la SEED, en el cual se consignan las funciones de la Coordinación de Formación y Superación Profesional respecto de sus atribuciones para coordinar a las instituciones formadoras de docentes.

Novena: Relacionada con la categoría No. 3, “Implicaciones culturales” se concluyó que la desarticulación entre instituciones, así como de planes y programas de estudio, contribuyen a generar una diferencia de liderazgos académicos que mantienen a las instituciones formadoras de docentes en la desvinculación entre sí y de estas hacia el resto del sistema educativo, en la cual, el liderazgo académico de los directivos tiene una importante influencia, ya sea por su participación o por su omisión.

Décima: El papel de las autoridades en el sistema se asocia con el tipo de liderazgo que se ejerce en las instituciones y en la propia Secretaría de Educación; es decir, si existe un liderazgo autoritario, centralizado y unilateral, las escuelas mantendrán una cultura sin cambios sustantivos, mientras que cuando existe un liderazgo democrático, abierto, flexible y con apertura a las propuestas de los grupos internos y a las nuevas ideas, las instituciones tenderán a la apertura y a la transformación.

Décima Primera: La diferencia de planes y programas que en un inicio tuvieron las escuelas Normales ha generado culturas diferentes entre una institución y otra, lo que subsiste hasta la fecha, haciendo más difícil la convivencia entre una normal urbana y una rural, aunque también se advierten diferencias de cultura entre escuelas de sostenimiento privado y público. Esto induce a pensar que esta diferencia de culturas y subculturas al interior de cada una de las IFAD juega un papel importante en la integración del sistema.

Décima Segunda: Las condiciones bajo las cuales operan los docentes de las IFAD generan que estas permanezcan en una cultura portadora del *status quo* que se traduce en resistencias al cambio y por ende a la integración de las instituciones en un verdadero sistema de formación docente.

Décima Tercera: La endogamia tiene varias aristas, tales como: a) las autoridades normalistas mantienen resistencia a integrarse al Sistema de Educación Superior, pero el resto de las modalidades de la educación superior tampoco aceptan a las escuelas Normales; es decir, el rechazo es recíproco; b) las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes son percibidas como organizaciones rígidas, con estructuras que impiden la apertura hacia el resto de las demás, con un claro rechazo al cambio; c) el trabajo de sus áreas sustantivas es aislado; carecen de una visión estatal en cuanto al servicio de la formación docente; d) en las recientes políticas educativas se advierte una exclusión unilateral o recíproca de la Universidad Pedagógica Nacional; e) la endogamia de las escuelas Normales se asocia por una parte con la normatividad institucional y por otra con el tipo de sostenimiento -público o privado-; es decir, algunas de estas instituciones son desconcentradas o descentralizadas; tienen sus propios decretos de creación y sus reglamentos de operación. Por su parte, las instituciones particulares, en pocas ocasiones comparten el trabajo con las públicas. No obstante, lo anterior, esta endogamia se puede abatir mediante la aplicación de políticas educativas integradoras, tales como: a) la “Política nacional para la formación y desarrollo de los maestros de educación básica. Documento Rector (2004); b) con algunas reservas, el Plan Estatal para el Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN); c) el ingreso de nuevos maestros a las instituciones formadoras de docentes; d) el aprovechamiento de las nuevas subculturas generadas al interior de las IFAD que simpatizan con la apertura, la innovación y el trabajo colegiado; d) la participación decidida de las autoridades educativas con intenciones de influir favorablemente en el cambio organizacional, ya que hasta la fecha se advierte el abandono de que han sido objeto estas instituciones por parte de ellas.

Décima Cuarta: En cuanto a lo relacionado con la categoría No. 4, “Implicaciones estructurales”, se concluye en la detección de posiciones encontradas respecto de lo adecuado o no de las estructuras que

atienden al sistema en Durango. Por una parte se señala que el estado cuenta con los elementos -estructura y normatividad- y el personal capacitado para la integración del sistema. Esto se ejemplifica con la creación de la Coordinación de Formación y Superación Profesional, donde se concentran las acciones tendientes a coordinar las actividades de todas las IFAD. No obstante, se hacen señalamientos en el sentido de que esta estructura es inadecuada e insuficiente para tales propósitos. Se opina que esta unidad debería ser una dirección o un consejo estatal que le otorgara mayores facultades. Simultáneamente a esta reestructuración estatal debería haber una de carácter federal, que fomentara la creación del sistema de formación docente. Sin embargo, no se puede soslayar que la federación ha realizado acciones tendientes a favorecer la integración del sistema. Estas acciones se ubican, por una parte, en el establecimiento de políticas educativas de alcance estatal y nacional que tiende a su integración; y por otra, en acciones de reestructuración que las ubica donde les permite establecer relaciones de trabajo con otras modalidades de la educación superior. Por tanto, para el estado de Durango, la estructura local y la federal son fortalezas que contribuyen parcialmente a la articulación del sistema estatal.

Décima Quinta: En cuanto a la categoría No. 5, “Influencia de grupos de poder en el sistema”, en las conclusiones se encuentran aspectos relevantes que pueden ser motivo de análisis posteriores: a) los informantes señalan como grupos de poder con influencia en la integración del sistema estatal en el estado de Durango a varios actores, tales como autoridades educativas, centros de maestros, la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM, una organización de estudiantes normalistas rurales), las escuelas normales -entre ellos la Universidad Pedagógica-, funcionarios de la Secretaría de Educación en el Estado, partidos políticos y al SNTE; b) los teóricos revisados solo ven a la organización sindical como grupo de poder con influencia en la integración del sistema, mientras que los informantes perciben, además, la influencia de las autoridades.

Décima Sexta: En Durango, la obstaculización de la integración del sistema no se percibe intencional, sino inercial, pues los actores de este nivel aseveran que su trabajo educativo ofrece resultados adecuados.

Décima Séptima: Al SNTE se le reconoce mayor influencia en el nivel nacional que en el estatal en la integración del sistema. Esto permite hacer una inferencia: esta percepción puede deberse a dos motivos: a) en el ámbito local los entrevistados no quisieron comprometerse y eludieron involucrar al SNTE en las implicaciones en la integración del sistema estatal por ser autoridades cercanas y en ocasiones conocidas; ante ello prefirieron dirigir sus opiniones a las autoridades educativas; y b) los teóricos revisados son casi todos funcionarios, ex funcionarios o asesores de las autoridades educativas nacionales, por esta razón perciben al SNTE en su dimensión nacional como un actor importante -y en ocasiones obstaculizador- para la integración del sistema.

Décima Octava: También se detectan opiniones en el sentido de que no existen grupos de poder que obstaculicen la integración del sistema; por el contrario, lo que se advierte es una ausencia de interés hacia la formación de docentes, lo que ha originado que las IFAD tengan un tratamiento marginal en el subsistema de educación superior.

Décima Novena: En la categoría No. 6, “las IFAD desconcentradas en el sistema”, la conclusión consistió en que, en Durango existen dos posturas respecto del papel que estas instituciones juegan en su integración: por una parte se afirma que la Universidad Pedagógica de Durango es un obstáculo por su desvinculación con este; y por la otra, se señala que su existencia lo fortalece, ya que sus planes y programas de estudio, con reconocimiento nacional, así como su autonomía para relacionarse con otras IES y para la toma de decisiones colegiadas, contribuye a su fortalecimiento. Del resto de las escuelas formadoras de docentes descentralizadas se encuentran posturas similares.

Vigésima: Como conclusión de esta categoría analizada, se puede hacer énfasis en que aun cuando en otras entidades, el tema de las IFAD desconcentradas no es ajeno a la integración del sistema, es Durango la entidad donde este tipo de instituciones tienen mayor influencia en él; ya sea que obstaculicen o fortalezcan su integración.

Vigésima Primera: Respecto de la categoría No. 7, "Implicaciones políticas en la integración del sistema, se concluye en que, de los años 90 a la fecha, el país ha entrado en una etapa de lucha política y alternancia en el poder en los tres órdenes de gobierno; sin embargo, durante este tiempo, ningún partido político ha podido determinar o consolidar su triunfo al frente de los destinos del país, por tanto, tampoco ha podido instaurar un modelo de Estado ni un modelo educativo para la nueva nación. Así, por una parte, se tienen vestigios de un modelo educativo que no ha podido extinguirse y por otra, un modelo que no ha podido consolidarse. Además, el aparato burocrático que dirige la educación en México se encuentra dividido; algunos simpatizan con el modelo tradicional, otros con la necesidad de un nuevo modelo acorde al contexto internacional y al nuevo régimen gubernamental.

Vigésima Segunda: La educación de un país es la herramienta por excelencia en la constitución de un modelo de Estado y dentro de esta, la formación de docentes es el sector que contiene una mayor carga ideológica. Por esta razón, la formación de docentes ocupa un papel fundamental en la construcción del nuevo régimen. Esa lucha por la instauración de un nuevo modelo de Estado en México coincide con los tiempos en que se iniciaron los intentos por constituir un sistema nacional de formación docente. Así, esa lucha ideológica ha atrapado y maniatado a las autoridades educativas y gubernamentales, impidiéndoles construir el sistema, o bien, generándoles desinterés, pues este puede no responder a los propósitos ideológicos del grupo político que dirige los destinos del país o de cada una de las entidades. Adicional a esto, en el mundo entero, durante los mismos años, ha corrido la idea de transformar los sistemas de educación superior, lo

que ha generado que los diversos gobiernos emitan leyes o decretos tendientes a la constitución de los sistemas de educación superior, relegando a segundo término la política educativa tendiente a la constitución de los sistemas de formación docente. Estas nuevas tendencias de constitución de los sistemas de educación superior han trascendido, en casos como el de México, hasta las entidades federativas. Todas estas situaciones se han constituido en obstáculos no intencionales en la integración del sistema estatal de formación docente.

Vigésima Tercera: En la categoría No. 8, “Implicaciones administrativas”, también se detectan opiniones encontradas respecto de la existencia y funcionamiento del sistema; incluso, los mismos informantes parecen contradecirse en sus opiniones, llegando al extremo de que en algunas ocasiones niegan la existencia del sistema y otras veces lo defienden. A pesar de ello, dicho análisis permite detectar que el sistema funciona con deficiencias debido a varias razones: a) la desarticulación existente entre las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes; b) al diverso origen de las instituciones, entre cuyos actores encontramos, entre otros, al gobierno federal, al gobierno estatal, a los particulares y al propio sindicato magisterial, agrupados en una de las secciones estatales; c) al abandono en que han estado las IFAD por parte de las autoridades educativas y d) a fallas de carácter estructural: las áreas estatales responsables de coordinar a las IFAD carecen de cuerpos de supervisión que orienten, apoyen y den seguimiento a los programas educativos que ofertan estas instituciones.

Vigésima Cuarta: El análisis también permitió algunas inferencias: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (1992) obligó, más que facultó, a la federación y a las entidades a reconstituir el sistema nacional y a constituir los sistemas estatales, en virtud de que el primero -aún con notorias deficiencias- ya existía, pues todas las IFAD tenían la obligación de ajustar sus planes y programas educativos a las normas nacionales; sin embargo, a partir de la fecha en mención, fueron las autoridades educativas esta-

tales las que tuvieron la necesidad de coordinar a las IFAD y donde se centró la necesidad de constituir subsistemas, primero a partir de una articulación de las diferentes instituciones que ofrecen la formación docente y segundo, generando en ellas un sentido de pertenencia a un sistema. Por ello, los esfuerzos deben hacer énfasis en la constitución de los sistemas estatales, pero también en la creación del sistema nacional que los aglutine y conduzca.

No obstante, lo anterior, las últimas políticas educativas relacionadas con la formación docente parten de la federación más que de las entidades. Por otra parte, estas políticas excluyen a las escuelas Normales particulares, a la Universidad Pedagógica de Durango y al Centro de Actualización del Magisterio (CAM), donde también se forman y actualizan maestros que prestan o prestarán sus servicios en la entidad. En el caso de Durango, se excluyen de estas políticas a 6 de 11 instituciones formadoras de docentes.

Vigésima Quinta: En relación con la categoría No. 9, “El PEFEN en la integración del sistema”, la conclusión a la que llegué es que a través de los datos aportados por los PEFEN de las entidades se puede conocer la situación en la que se encuentra cada uno de los sistemas estatales y de esta manera poder hacer un diagnóstico integral y describir las características generales del sistema nacional de formación docente. En esta acción podría radicar el éxito de esta política educativa, debido a que la federación tiene la percepción general de lo que ocurre en el país, mientras que las entidades tienen una visión más operativa, lo que genera acciones complementarias. Sin embargo, la estrategia de integrar un sistema estatal de formación docente a través del PEFEN parece limitada porque se siguen las mismas acciones planteadas desde 1992 (en el ANMEB, el Artículo Tercero Constitucional, la LGE y en las leyes educativas locales), las cuales han sido insuficientes para cumplir lo estipulado respecto de la integración del sistema; es decir, se hace énfasis solo en aspectos de carácter normativo que hasta la fecha han dado escasos resultados en este sentido.

Además de lo anterior, al PEFEN se le detectan otras deficiencias: a) no toda la comunidad normalista participa en su elaboración, ni lo acepta; b) el plan genera incertidumbre por la inserción de las escuelas Normales en educación superior; c) el manejo de los recursos generados por esta planeación no los administra el nivel, sino las áreas de recursos financieros; d) los recursos asignados a las escuelas normales están supeditados al diseño de la planeación; es decir, las IFAD que no tengan PEFEN no tendrán recursos económicos. Esto contraviene al espíritu de equidad plasmado tanto en la Ley General de Educación como en las leyes educativas locales.

Vigésima Sexta: En cuanto a las conclusiones de la categoría No. 10, “La SEP en el PEFEN”, señalan que la elaboración de este plan es una actividad diseñada desde la federación. A las entidades y a las escuelas Normales les está permitido realizar solo las acciones contempladas en la guía que se les entrega. De no ajustarse a lo requerido, los proyectos presentados no serían aceptados y el recurso económico no llegará a las entidades ni a las instituciones. A esta política educativa se le detecta otra deficiencia en sus propósitos de contribuir a consolidar el sistema estatal de formación docente: prioriza la planeación estratégica y la elaboración de un plan estatal para allegarse recursos a las IFAD haciendo a un lado el contexto socioeconómico en el cual se desenvuelven dichas instituciones.

Vigésima Séptima: Las conclusiones de la categoría No. 11, “Implicaciones económicas”, señalan que los países latinoamericanos se han visto en la disyuntiva de reformar sus sistemas de formación docente desde las mismas escuelas normales o trasladarlos a las universidades. Sin embargo, una u otra medida tiene repercusiones económicas, ya que la transformación del sistema de formación docente requiere de recursos económicos. Por lo que respecta a México, la estrategia parece encaminarse por la reforma del sistema desde las mismas normales; así lo evidencia, por un lado, la reestructuración de la SEP y la creación de la DGESE, y por otro, el incremento significativo de los recursos destinados en los últimos años a las IFAD, lo

cual fomenta la articulación de éstas. Los datos asentados en la tabla No. 9 permiten observar que cuando menos, en el aspecto económico, se advierten mayores esfuerzos por parte de la federación que de la entidad por fortalecer la integración y consolidación del sistema estatal de formación docente.

Vigésima Octava: En el estado de Durango la integración del sistema requiere de recursos económicos para aplicarse en una serie de proyectos y actividades que contribuyan a fortalecer el sistema, tales como contratación de personal con mejor perfil académico, tecnología de la información, bibliografía, mejoramiento de los espacios físicos donde se labora y la realización de foros, encuentros y simposios entre las escuelas normales con otras instituciones de educación superior.

Vigésima Novena: Durango no aporta recursos al sistema. Durante los últimos cuatro años el presupuesto destinado al Programa Operativo Anual se ha reducido sensiblemente. Esto puede observarse en la tabla 10, de la página No. 172, lo que ha afectado las acciones inherentes a la operación del sistema estatal.

RECOMENDACIONES

Este trabajo de investigación culmina cuando en el país se han suscitado algunos fenómenos educativos que tienen relación con el tema en investigación, entre ellos:

a) La publicación de los resultados de varios exámenes internacionales y nacionales sobre educación, tales como el “Programme for International Student Assessment” (PISA, por sus siglas en inglés), aplicado por la OCDE; los “Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos” (EXCALE); y la “Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares” (ENLACE) (<http://www.setab.gob.mx>).

Los resultados de la prueba PISA -como es más conocida- fueron publicados el 04 de diciembre de 2007. Este examen se aplicó a

estudiantes de 15 años de edad, los cuales se encontraban cursando, principalmente el tercer grado de educación secundaria. Los países participantes fueron 57; de estos, 30 son miembros del organismo que aplicó el examen; al resto (27) se les denomina “países asociados”. El examen incluía aspectos de lectura, matemáticas y ciencias. Los estudiantes mexicanos, en conjunto, obtuvieron el último lugar de las 30 naciones integrantes de la OCDE y el No. 49, entre el total de las participantes, superando únicamente a Brasil.

b) La Alianza por la Calidad de la Educación, pactada entre la SEP, el SNTE, la mayor parte de los estados y algunas otras instancias gubernamentales, cuyo evento se desarrolló el 15 de mayo de 2008, en la Cd. de México.

c) La constitución de un equipo nacional, autorizado el 30 de septiembre de 2008, por el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) que estará integrado por autoridades federales y estatales de las áreas que atienden la comunidad normalista y cuyo propósito fue constituir el Sistema de Planeación de la Educación Normal.

A partir de la publicación de los resultados del examen PISA, 2006, la OCDE hizo algunas recomendaciones a México que coincidían en parte, con las propuestas contenidas en la Alianza por la Calidad de la Educación (2008), las cuales plantean una línea relacionada con la necesidad de elevar el nivel académico de los maestros mexicanos, lo que involucra e impacta de manera directa a las instituciones formadoras de docentes, pues nuevamente se cuestiona y se somete a debate nacional el trabajo que estas han estado realizando respecto de su función.

Las propuestas tanto de la OCDE como de la Alianza plantean, además, la necesidad de fortalecer el sistema nacional de formación continua de los docentes mexicanos; es decir, se abordan las dos líneas relacionadas con la profesión del docente: la formación inicial y la continua.

En cuanto al tercer aspecto: la integración de un equipo nacional de trabajo: parece reeditarse el acuerdo de la CONAEDU, de enero de

2003, en la ciudad de Monterrey, N. L., mediante la cual se constituyó el Equipo Coordinador Nacional a que se hizo referencia en la parte de la problematización de esta investigación, y cuyos propósitos fueron, los de generar una discusión y análisis nacionales sobre la situación que prevalecía en las escuelas normales y trabajar coordinadamente, autoridades educativas federales y estatales, para la transformación de las instituciones formadoras de docentes.

Es pertinente recordar que este equipo estuvo trabajando de manera sistemática durante dos años y desarrolló una serie de actividades de discusión y consulta en toda la geografía nacional sobre la tarea encomendada. El producto final del trabajo de este cuerpo colegiado fue la elaboración de un documento denominado “Política nacional para la formación de maestros de educación básica. Documento Rector” (2004).

Las acciones en materia educativa, sucedidas entre diciembre de 2007 y mayo de 2008 (menos de seis meses) generaron algunas reflexiones: a) que tanto las respuestas a las preguntas de investigación, como los hallazgos y conclusiones de mi trabajo son certeras; b) que el sistema de formación docente sigue sin transformarse y sin constituirse; c) que en relación con los propósitos de la constitución del sistema de formación docente, se están planteando las mismas acciones que en 1992, mediante el ANMEB; en 1993, mediante la Ley General de Educación; y en el 2003, mediante la constitución del Equipo Coordinador Nacional para la integración del sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente.

Dados los recientes acontecimientos que implican a la formación de maestros y las acciones que se están planteando para la constitución del Sistema Nacional de Planeación de la Educación Normal, (que en esencia no es otra cosa que la integración del sistema de formación docente, objeto de estudio de este trabajo), se plantearon algunas recomendaciones: en este trabajo encomendado al nuevo equipo nacional para concluir esta tarea pendiente desde 1993, es importante que el grupo de autoridades educativas recientemente constituido no

trabajo aislado, sino que debe fortalecerse de manera multidisciplinaria; es decir, en sus actividades deben participar; a) prestigiados pedagogos y educadores; b) teóricos de las organizaciones; c) estudiosos de las diversas teorías de sistemas; d) sociólogos y psicólogos sociales, entre otros; y e) rescatar lo que en esta materia se realizó en los años 2003 y 2004, cuyos resultados se encuentran consignados en el Documento Rector (2004).

La razón de proponer que el equipo se enriquezca con estos perfiles tiene que ver con las transiciones políticas gubernamentales, tanto de carácter federal como estatales, ya que estas generan un desplazamiento constante de funcionarios en los dos órdenes de gobierno que impactan negativamente a la educación Normal, pues esto deriva en una pérdida de continuidad en los trabajos realizados.

Por razones de mi empleo como coordinador de las actividades de las instituciones formadoras de docente en Durango, nuevamente he sido designado para incorporarme al referido equipo nacional. Una aspiración personal, es que los resultados de este trabajo de investigación puedan ser un modesto aporte que oriente las acciones que le han sido encomendadas al nuevo y multicitado equipo.

Por otra parte, en este mismo periodo, comprendido de diciembre de 2007 a mayo de 2008, la líder nacional del SNTE ha realizado declaraciones en el sentido de que existen demasiadas escuelas normales en el país, lo que deriva en la formación de profesionistas en este ramo que solo contribuyen al desempleo, y que sería conveniente que este tipo de instituciones se transformaran y se dedicaran a otras ocupaciones diferentes a sus actividades tradicionales y que en lo sucesivo tengan más relación con la planta productiva del país.

Este tipo de declaraciones, por provenir de un personaje que tiene alta influencia en el sistema educativo mexicano en su conjunto, y el trabajo que desarrolle el equipo nacional de autoridades educativas en el área de la comunidad normalista, merece ser objeto de un estudio posterior que permita detectar el impacto y las implicaciones que sobre el sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente -entre ellos el de Durango- tengan en un futuro cercano.

Al culminar este trabajo de investigación, hago énfasis en que en relación con la transformación de las escuelas Normales y su integración en un sistema, se están aplicando las mismas estrategias, por tanto, pronostico los mismos resultados de antaño, pues ya se explicó, mediante la teoría abordada, que la integración de un sistema de formación docente debe ser una tarea de Estado; sin embargo, en la mayoría de los países, esta, ha sido encomendada, en el mejor de los casos, a los ministros de educación y en la mayoría de ellos, cuando mucho, a las autoridades normalistas, como es el caso actual en México, en que nuevamente somos llamados a trabajar en la conformación del Sistema de Planeación de la Educación Normal, solo los responsables de conducir las actividades de las instituciones normalistas en los estados.

Es decir, tanto las declaraciones de la dirigente nacional del SNTE, como el fracaso, tácitamente aceptado por las autoridades superiores de los dos órdenes de gobierno en el tema que ha ocupado este trabajo, deben contribuir a hacer entender a los actuales actores involucrados, que la integración de un sistema de formación docente -hoy sistema de planeación de la educación normal- tiene implicaciones que van más allá de la simple toma de acuerdos entre autoridades educativas y la revisión a la norma que actualmente lo rige.

Es fundamental para el Sistema Educativo Mexicano, que quienes tienen el poder en la toma de decisiones, se den cuenta que transformar a las escuelas Normales, integrarlas y hacerlas funcionales, tienen, además de implicaciones normativas, otras que como ya se señalaron en este trabajo, son de carácter cultural, estructural, políticas, administrativas y económicas, entre otras.

Si esto se entiende y se constituye un equipo multidisciplinario que trabaje en la consecución de los propósitos encomendados y al mismo tiempo se demuestra, por parte de los poderes del Estado mexicano, voluntad política y compromiso social y educativo, es posible que la educación Normal en México pueda ser realmente transformada, convirtiéndola en un sistema eficaz, eficiente y funcional;

que pueda apropiarse del rol que le corresponde como formador del nuevo docente; que logre la vinculación deseada, ansiada y necesaria con el resto del sistema educativo nacional, para forjar el ciudadano competitivo que el país requiere para convivir exitosamente en el nuevo contexto internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguerrondo, I. (2003). *Formación docente: Desafíos de la política educativa*. Cuadernos de discusión No. 8. Hacia una política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. México: SEP.
- Álvarez, García, I; De los Santos Quintanilla A. R.; Trejo, Cázares; Enríquez, Vázquez, J. C.; y Herrera, Alcázar, C. (2002). *Nuevos Sistemas de formación Docente para la Educación básica en un nuevo siglo. Estrategia Interinstitucional*
- ANUIES. (2000). *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de Desarrollo. Una Propuesta de la ANUIES. 1950-2000*. México: Autor.
- Arnaut, Salgado A. (1996). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México: Garamond Editores/CIDE.
- Arnaut, Salgado A. (1998). *La Federalización Educativa en México*. México: Colegio de México/ gráfica La Prensa.
- Arnaut, Salgado, A. (2003). *La formación de maestros: un debate nacional*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN). SEP. México: Autor.
- Arnold, M. y Osorio, F. (1998). *Teoría General de Sistemas*. Universidad de Chile. Disponible en: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frames45.htm>
- Atkinson P. & Hammersley, M. (1994). *Etnografía, Métodos de Investigación*. Barcelona: Paidós.
- Barraza, I. (2007). *La Descentralización Educativa en Durango y sus Efectos en las Estructuras Administrativas*. Segunda Edición. SEED-CETEB, Durango, Méx. : Autor.
- Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango. *Ley Orgánica de la Escuela Normal del Estado (1987)*. Durango, Méx. : Autor

- Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango. *Reglamento General de la Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango*. Durango, Méx. : Autor.
- Bustani, et al. Hid. (1976). *La Administración Pública Federal*. México. FCPS, UNAM.
- Berkowitz, Susan. (1997). *Analyzing Qualitative Data. What is Qualitative Analysis?* Division of Research, Evaluation and Communication National Science Foundation. Capítulo 4 del libro “User Friendly Handbook for Mixed Method Evaluations. Edited by Joy Frechtling & Laure Sahrp. August 1997.
- Bertalanffy, L. V. (1989). *Teoría General de los Sistemas*. México: Progreso.
- Calvo, Beatriz (2003). *La formación de maestros. Hacia una política integral*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN). SEP. México: Autor.
- Cervantes, Ayala, G. (2003). *La formación de maestros en servicio*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN). SEP. México: Autor.
- Convenio de Coordinación Interinstitucional para la operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (2005), en el marco del Plan Estatal para el Fortalecimiento de la Educación Normal (Pefen 1.0).
- Convenio para la participación de las instituciones de educación superior dependientes o vinculadas a la SEPy de las que pertenecen al Estado de Durango en el Sistema de Educación Superior. (para la constitución del Sistema Estatal de Educación Superior. (2006). Durango, Dgo. Méx. 22 de agosto de 2006. Documento inédito.
- Creswell J. W. (1998). *Investigación Cualitativa y Diseño de la Investigación. Seleccionando entre Cinco Tradiciones*. (A. Guzmán Arredondo. Trad.). Thousand Oaks, California USA: SAGE Publications.
- Creswell J. W. (2003) *Diseño en Investigación: Métodos de Investigación Cualitativos, Cuantitativos y Mixtos*. 2ª. Edición. Thousand Oaks, California, USA: SAGE Publications.
- Czarny, Gabriela (2003). *Las escuelas Normales frente al cambio. Un estudio de seguimiento a la aplicación del Plan de Estudios 1997*. Cuaderno de Discusión No. 16. Hacia una política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Serie: Cuadernos de Discusión. México: SEP

- Deceano, Osorio. F. (2003). La formación de maestros. Hacia una política integral. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN). SEP. México: Autor.
- Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (1994) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Diario Oficial de la Federación. (23 de marzo de 1984). Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo que establece que la Educación Normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el grado académico de Licenciatura*. México.
- Fayol, Henri (1961). *Administración Industrial y General*. Primera edición en español. Herrero Hermanos, Suc. S. A. México, Gráfico Integral. S. A. de C. V.
- Flick, Uwe (2002). *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Ediciones Madrid: Morata.
- Foro Estatal de Discusión y Análisis (2003). *Memoria*. Durango. SEED.
- Gámiz, Parral, M.N. (2001). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 4ª. ed. México: Limusa/Noriega.
- García, Jiménez E., Gil, Flores, J. y Rodríguez, Gómez, G. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ediciones Aljibe, S. L. Málaga.
- Gobierno del Estado de Durango. Secretaría de Educación (2002). *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación en el Estado de Durango*. Durango, Méx. Septiembre de 2002.
- Granja, Castro, J. (2001). *El pensar sistémico. Metapolítica, No. 20. Sociedad y Sistema. (Pensar con Luhmann y contra Luhmann)*. Octubre-diciembre, 2001. Disponible en <http://www.metapolítica.com.mx>
- Gómez-Morín, Fuentes, L. (2003). *La Formación de los maestros: un proyecto nacional*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN). SEP. México: Autor.
- Guerrero, Omar. (1986) *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Distribuciones Fontanamara S. A. México.
- Guerrero, Omar (1989). *El Estado y la Administración Pública en México*. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva INAP A.C. México.

- Guerrero, Reyes. A. (2003). *La formación de los maestros en servicio*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN). SEP. México: Autor.
- Gundermann, Hans K. (2004). *Observar, Escuchar y Comprender Sobre la Tradición Cualitativa en la Investigación Social*. (María Luisa Tarrés, Coordinadora), Primera reimpresión. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México- El Colegio de México- México; Miguel Ángel Porrúa, editor.
- Hacia una Política Integral para la Formación y el Desarrollo Profesional de los Maestros 11 de Educación Básica. *Enfoque y Propósitos*. Durango. SEED.
- H. Congreso del Estado de Durango (1995). *LIX Legislatura. Legislación Estatal Actualizada, 1992-1995*. Durango, México: HERFA.
- Jacobo, García, Héctor M. y Pintos, Juan Luis (2003). *Nuevos escenarios en la Formación de los Educadores Mexicanos. Una Visión Sistémica*. Cuaderno de Discusión No. 10. Serie: Cuadernillos de Discusión: Hacia una política integral para la formación y el desarrollo de los maestros de educación básica. SEP, México: Autor.
- Janetzko, Diezmar (2001). *Processing Raw Data Both the Qualitative and Quantitative Way. Forum Qualitative Social Research. Volume 2, No. 1. February 2001*.
- Jordá, Hernández, J. (2003). *Formación de maestros para una enseñanza en contextos indígenas*. Cuaderno de discusión No. 7. Serie: Cuadernillos de Discusión. Hacia una política nacional en la formación y desarrollo de docentes de educación básica. México: SEP.
- Kast, F. E. y Rosenzweig, J. E. (1997). *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias*, 4ª Edición. México: McGraw-Hill.
- León, Cadena, Ma. del R. (2003). *La formación de maestros en servicio*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN). SEP. México: Autor.
- Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. (1995). 41ª edición. Editorial Porrúa. Méx.
- Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. (2001). *Reglamento de la Ley de las Entidades Paraestatales (1999)*. 41ª edición. México.

- Luhmann, Niklas (1990). *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Ediciones Paidós. I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona-Buenos Aires-México. Traducción de Santiago López Petit y Pablo Martín Badosa.
- Luhmann, Niklas (1996). *Teoría de la Sociedad y Pedagogía*. Ediciones Paidós Educador. 1ª. Edición 1996. Traducción de Carlos Correa
- Luhmann, Niklas (1997). *Observaciones de la Modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*. Ediciones Paidós. I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona-Buenos Aires-México. Traducción de Carlos Fortea Gil
- Luhmann, Niklas (1998). *Complejidad y Modernidad. De la unidad a la Diferencia*. Editorial Trotta S. A. Traducción y edición de Josexo Berian y José María García Blanco.
- Luhmann, Niklas (2005). *El Arte de la Sociedad*. Herder-Universidad Iberoamericana. Traducción de Javier Torres Nafarrete. 1ª. Edición en español.
- Martínez, Olivé. A. (2003). *La formación docente: un debate nacional*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN). SEP. México: Autor.
- Maturana, R, Humberto y Varela, G. Francisco (2004). *De Máquinas y seres vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*. Editorial Universitaria-Grupo Editorial Lumen. Sexta Edición. Buenos Aires, Argentina.
- Mayring, Philipp (2000). *Qualitative Content Analysis*. Volume 1, No. 2- June 2000. Forum Qualitative Social Research.
- Messina, G. (1999). Investigación en o investigación acerca de la formación docente: un estado del arte en los noventa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 19. Disponible en: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie19a04.htm>
- Navarro, Rodríguez M. (1999). *Administración y Gestión Escolar*. SECyD-CETEB. México: Autor.
- Navia, Antezana. C. (2005). *La Autoformación y la Formación de Maestros de Primaria en México*. Contribución al Análisis de la Autoformación de Maestros de Primaria en los Márgenes del Sistema Educativo (cultura, experiencia e interacción formativa). La situación en el estado de Durango, México (2002-2004). Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Morelos, México.

- Newman, I. & Benz, C. R. (1998). *Qualitative-Quantitative Research Methodology*. Exploring the Interactive Continuum. (Guzmán, A. Arturo. Trad). U. S. A.: Southern Illinois University Press.
- Ontiveros, J. (2001). Niklas Luhmann: Una visión sistemática de lo educativo. *Metapolítica*, No. 20. *Sociedad y Sistema (Pensar con Luhmann y contra Luhmann)*. Octubre-diciembre, 2001. Disponible en <http://www.metapolítica.com.mx>
- Oria, Razo, V. (2003). Historia del normalismo en México. *Educación* (2001). *Revista mexicana de educación*. Núm. 12. Págs. ---)
- Oria, Razo, V. (2003). ISO 9000:2000 en la Educación Mexicana. SEP. México: Autor.
- Ortiz Jiménez, M. B. (2003). *Carrera Magisterial, Un proyecto de desarrollo profesional. Cuaderno de discusión No. 12*. Hacia una política nacional en la formación de docentes de educación básica. México: SEP
- Ortiz, Jiménez, M. (2003). *La formación de los maestros en servicio*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN). SEP. México: Autor.
- Pariante Fragoso, J. L. (2000). *La creación de Teoría. Algunos conceptos básicos acerca de la "teoría sustentada"*. Centro de Excelencia. Universidad Autónoma de Tamaulipas. México. Documento no editado.
- Pariante Fragoso, J. L. (2001). *Teoría de las Organizaciones. Un enfoque de metáforas*, 2ª Edición. México: Porrúa / COTACYT.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango (1998). Decreto Administrativo que crea el Instituto de Estudios Superiores de Educación Normal "Gral. Lázaro Cárdenas del Río" dependiente de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno del Estado de Durango. Durango, Méx., Enero de 1998.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Estado de Durango (1998). *Decreto Administrativo que extingue la Unidad Administrativa Financiera*.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango (2002). *Decreto Administrativo por el que se crea la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES)*. Durango, Méx. Febrero de 2002.

- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango. (2004). Decreto por el que se reforma la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango*. (2004). Durango, Méx. 2004.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango. *Decreto por el que se reforma la Ley Estatal de las Entidades Paraestatales*. (2004). Durango, Méx. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. (2001) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. (1995). Editorial Porrúa. 41ª edición. México.
- Peshkin, Alan (2000). *The Nature of Interpretation in Qualitative Research*. Education Researcher Online. December 2000. Volume 29, number 9.
- PISA (2006). <http://www.setab.gob.mx>.
- Proceso (2003). *Los maestros de México se pronuncian*. No. 1417. Dic. 28.
- Robles, Salgado, F. y Arnold, Cathalifaud, M. El lugar del sujeto en la sociedad. *Meta-política*, No. 20. *Sociedad y Sistema (Pensar con Luhmann y contra Luhmann)*. Octubre-diciembre, 2001.
- Rodríguez, Gómez, R. (1998). *Conferencia Mundial sobre Educación Superior*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, julio-diciembre 1998, vol. 3. Núm. 6, págs. 379-383.
- Rodríguez, Marcos, A.; Sanz Lobo, Estefanía y Sotomayor Sáenz, Ma. V. (1998). *La Formación de los Maestros en los Países de la Unión Europea*. Narcea, S. A. de Ediciones Madrid.
- Rodríguez, M. D. (2001). La teoría de la sociedad. Invitación a la sociología de Niklas Luhmann. *Metapolítica* No. 20. *Sociedad y Sistema. (Pensar con Luhmann y contra Luhmann)*. Octubre-diciembre, 2001.
- Rosas Carrasco, L. (2003). *Aprender a ser Maestro Rural*. México: CEE / SNTE.
- Savín, Castro, M. A. (2003). *Escuelas Normales: propuestas para la reforma integral*. Cuaderno de discusión No. 13. Hacia una política nacional para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. México: SEP. Secretaría de Educación Pública. (1993). *Ley General de Educación*. México: Autor.
- Secretaría de Educación Pública. Subsecretaría de Educación Superior. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación. *PEFEN 1.0. Plan Estatal para el Fortalecimiento de la Educación Normal*. 2005. México: Autor.

- Secretaría de Educación Pública (2002). *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. SEP. México: Autor.
- Secretaría de Educación Pública (2005). Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las escuelas normales Públicas. Diario Oficial de la Federación, martes 18 de octubre de 2005. México.
- Secretaría de Educación Pública (2006). Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. Diario Oficial de la Federación, jueves 6 de abril de 2006. México.
- Secretaría de Educación Pública (2007). Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. Diario Oficial de la Federación, martes 27 de febrero de 2007. México.
- Secretaría de Educación, Cultura y Deporte. Durango. Decreto de Creación de la Universidad Pedagógica de Durango. (1997). Durango, Méx. Junio de 1997.
- Secretaría de Educación Cultura y Deporte. Durango. Universidad Pedagógica de Durango (1999). *Reglamento Interior para la Universidad Pedagógica de Durango*. Durango, octubre de 1999.
- Secretaría de Educación del Estado de Durango, 2004. *Situación actual de los servicios de formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica*. Documento inédito.
- Seidel, John V. (1998). *Qualitative Data Analysis. Qualis research*. Copyright © 1998, Allrights Reserved. Qualis@qualisresearch.com. www.qualisresearch.com
- Stake, R. E. *Investigación con estudios de casos*. (1999). Ediciones Madrid. Morata.
- Stichweh, R. (2001). Teoría de sistemas versus teoría de la acción. La comunicación como opción teórica. *Metapolítica*, No. 20. *Sociedad y Sistema. (Pensar con Luhmann y contra Luhmann)*. Octubre-diciembre, 2001. Disponible en <http://www.metapolitica.com.mx>
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la Teoría Fundamentada*. (E. Zimmerman, Trad.). Antioquia, Colombia: Universidad de Colombia.
- Subsecretaría de Servicios Educativos, (2006). Coordinación de Formación y Superación. Plan Estatal de Fortalecimiento a la Educación Normal (PEFEN 1.0). Durango. Mayo de 2006.

- Taylor-Powell, Ellen, Renner, Marcus (2003). *Analyzin Cualitative Data*. UW Extension University of Wisconsin-ExtensionCooperative Extension. Madison Wisconsin. Program Development & Evaluation
- Taylor, Frederick. W. (1961). *Principios de la Administración Científica*. Herrero Hermanos, S. A. México, Gráfico Integral S. A. de C. V.
- Tenti, Fanfani, E. (2003). *Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política*. Serie: Formación Docente. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN). SEP. México: Autor.
- Thorne, Rally (2005). Data Análisis in Qualitative Research. EBN ONLINE. Downloaded from ebn.bmjournals.com on 18 August 2005.
- Trinidad, Requena, A. et al. (2003). La Evaluación del Plan Nacional de Evaluación y Calidad Universitaria desde la Grounded Theory. Paper. *Revista de Sociología*. 2003. No 70. Págs. 83-113. Universidad de Granada, España.
- UNESCO (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. Disponible en Internet en: http://www.comie.org.mx/revista/Pdfs/Carpeta_6/6resena4/.pdf y en UNESCO: <http://www.education.unesco.org:80/educprog/wche/>
- Zebadúa González, E. (2008). “Los Retos de la Educación” Calidad Vs. Equidad. Conferencia dictada en La Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango, el 15 de febrero del 2008).

LAS ESCUELAS NORMALES EN DURANGO.
UNA FORMACIÓN AUTOPOIÉTICA Y AUTORREFERENCIAL

ISIDRO BARRAZA SOTO

ISBN: 978-607-69536-6-2

EDITADO EN MÉXICO POR GUBA EDITORES



Para la mejor comprensión de las razones por las que Isidro Barraza Soto escribió esta obra, ayudaría conocer su trayectoria en los diferentes ámbitos en que se ha desenvuelto.

Barraza Soto es poseedor de una rara gama de perfiles; es maestro de educación primaria egresado de dos internados; uno de ellos, una Escuela Normal Rural. Rápidamente ingresó y culminó los estudios de la Licenciatura en Español, en la Normal Superior de Durango. Simultáneamente, cursó un programa completo de Danza Folclórica Mexicana, la que ejerció por varios lustros. Posteriormente, su vida académica dio un giro, incursionando en las universidades públicas, donde se graduó como Maestro en Administración Pública y después, como Doctor en Administración.

Previo a los estudios de posgrado, incursionó en actividades de política sindical y partidista, conduciéndolo a fungir como regidor y posteriormente, como secretario del Ayuntamiento del municipio donde nació. Esto lo llevó por dos caminos paralelos: dirigente magisterial y líder partidista. Con estos antecedentes, pronto ocupó una curul como Diputado Local por el distrito electoral donde se desempeñó como maestro de primaria, de danza, de español, de canto, y como regidor y secretario del Ayuntamiento.

Barraza Soto ascendió y fue líder sindical y partidista en el orden estatal. De las relaciones construidas mediante estas actividades, en apariencia disímolas, derivó en su llegada a la administración pública. Durante 12 años, fungió como director de Servicios Regionales y director Estatal de las Escuelas Normales de la Secretaría de Educación del Estado de Durango.

Las coyunturas políticas lo regresaron a la docencia, arribando al área del normalismo, donde, al mismo tiempo que se desempeñaba como docente de escuela normal pública, laboraba en diversas instituciones de educación superior, públicas y privadas, en varios estados de la República. En este inter, cursó una Especialidad en Educación para Jóvenes y Adultos en el CREFAL.

Es fácil observar la diversa gama de estudios y actividades en la vida de Barraza Soto; sin embargo, no lo es tanto, advertir que, sus varias actividades tienen un fondo en común: el servicio a los demás. Así, para este académico, al momento de ingresar a estudiar la Administración Pública, le fue relativamente fácil encontrar en las teorías de sistemas, las complejas razones que obstaculizan la resolución de problemas vividas en las diversas áreas en las que se desarrolló. Fue entonces cuando Barraza Soto, a partir de sus vivencias entre teoría y práctica, encontró un sentido especial a su vida como docente y político y en consecuencia a su actuar.

Las lecturas sobre teoría de sistemas -Bertalanffy, Niklas Luhmann, Kast y Rosenzweig, Churchil, Pariente Fragoso y otros-, le generaron una visión sistémica bajo la cual, ha intentado darles sentido a sus acciones docentes y a la resolución de los problemas que sus actividades profesionales le han exigido. La conjunción de sus estudios académicos, sus funciones como servidor público y su pasión por la gestión de los problemas sociales contribuyeron a formarle una visión sistémica que le ha permitido afrontar las situaciones académicas y laborales desde esta perspectiva.

Este trabajo resultó de una investigación que duró alrededor de cinco años y es publicado en una etapa en que Barraza Soto ha comprendido que la solución a los problemas de la vida nacional, especialmente, la del Normalismo mexicano, requieren de un conjunto de diversas ramas de la Administración Pública y del resto de los actores del Estado que puedan contribuir a constituir un sistema nacional y los correspondientes subsistemas estatales de formación docente, bajo su convicción personal de que la formación del maestro es pieza clave para la transformación de nuestro país: México.