

ENTRE MAESTROS: REFORMA DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN AGUASCALIENTES

Un análisis de su implementación

BONIFACIO BARBA

Resumen:

Este trabajo analiza la valoración de la reforma de la formación docente por profesores con diferentes funciones en el estado de Aguascalientes. Se realizaron entrevistas siguiendo una guía basada en los propósitos y facetas del Programa de Transformación y Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales. El análisis de la información se centró en la identificación de los rasgos positivos de la reforma, sus logros y los obstáculos a su implementación. Se concluye, por una parte, que existe consenso en que la reforma era necesaria y que aportó elementos académicos, financieros y materiales que impulsaron el mejoramiento de las instituciones; por la otra, se identifican obstáculos de naturaleza administrativa, política, pedagógica y de gestión que han limitado la plena institucionalización de la reforma, la cual requiere ser continuada y fortalecida.

Abstract:

This article analyzes evaluations of the teacher training reform that were collected from teachers serving in various functions in the state of Aguascalientes. Interviews were held by following an interview guide focused on the purposes and facets of the Program of Academic Transformation and Development of Normal School. The analysis of the information was centered on identifying the positive traits of the reform, its achievements, and the obstacles to its implementation. The conclusions, on one hand, refer to the consensus that the reform was necessary and that it contributed academic, financial, and material elements leading to institutional improvement; on the other hand, an identification is made of obstacles of an administrative, political, pedagogical, and managerial nature that have limited the full institutionalization of the reform, which needs to be continued and strengthened.

Palabras clave: educación normalista, formación de profesores, magisterio, papel del Estado, profesores, México.

Keywords: normal school education, teacher training, teaching profession, role of government, teachers, Mexico.

Bonifacio Barba es profesor-investigador del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Av. Universidad núm. 940, 20100, Aguascalientes, Aguascalientes, México. CE: jbbbarba@correo.uaa.mx

Introducción

Las transformaciones de las sociedades, sobre todo en su actividad económica y política, tienen un efecto directo en los proyectos educativos y en las expectativas que se generan sobre la institución escolar y su reforma. Esta cuestión se vincula con otra actividad indisociable de la vida escolar: la formación de los docentes, acción que representa otra dimensión de las funciones sociales de la escuela o, estrictamente hablando, constituye una de sus mediaciones críticas.

La sociedad mexicana, que vive aún con fuerte centralismo jurídico, político y administrativo los asuntos relativos a la formación docente, no obstante los procesos de descentralización que se promovieron en el último tercio del siglo XX, vio la puesta en operación de un proyecto nacional de renovación de la formación de sus docentes de educación básica por medio del Programa de Transformación y Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN, SEP, 2003a). El proyecto cumplió diez años con la política educativa del gobierno de Vicente Fox, en cuya administración recibió continuidad. Si bien el programa dio un impulso de renovación a importantes aspectos de la formación inicial de docentes, los avances en varios de sus propósitos no permiten concluir que haya sido plenamente implementado e institucionalizado.

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 no menciona la formación docente entre los retos del país (SEP, 2007). Existen estrategias sobre la capacitación y actualización de docentes y sobre la definición de sus competencias profesionales; por ejemplo, se habla de aplicar a la capacitación de los profesores los criterios de calidad educativa (SEP, 2007:11). De acuerdo con una valoración del Programa Sectorial, es extraño que se intensifiquen los procesos de evaluación de la educación básica sin el necesario fortalecimiento de la profesionalización del docente (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2007). En suma, ni las escuelas normales ni la formación inicial de los docentes de educación básica tienen un lugar central en el Programa.

Diversos factores concurren en el hecho de que la reforma de las instituciones formadoras de docentes (IFAD) necesite aún realizar cambios en la planeación, organización y operación de los establecimientos. Entre los factores existen unos de naturaleza política, otros son sindicales, organizacionales y, finalmente, unos más son de carácter pedagógico. To-

dos ellos se encuentran unidos por rasgos y antecedentes históricos que dificultan o hacen lento e incompleto el proceso de reforma. En todo caso, el diseño y la puesta en marcha del PTFAEN fue un punto culminante de la modernización educativa cuya urgencia ya se planteaba desde los años ochenta del siglo XX (Poder Ejecutivo Federal, 1983, 1989). El Programa manifiesta la integración del ideal de una educación nacional y las tendencias de cambio de otros países por la vinculación entre calidad de la formación del docente y calidad de los aprendizajes (Deceano, 2000, 2004). En este trabajo se analiza la implementación de la reforma en el estado de Aguascalientes.

Fundamentos del estudio

La formación de docentes (FD) en México es una obligación del Estado con atribuciones divididas entre el gobierno federal y las entidades federativas, según lo establece la Ley General de Educación (artículos 12, fracc. I; 13, fracc. I y II). La ley mencionada establece un asunto de particular trascendencia, a saber: que para determinar los planes y programas de la educación básica y normal, la Secretaría “considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social” (art. 48, párrafo 2).

La atribución federal relativa a los planes y programas de la educación normal no era nueva en 1993, cuando se reformó la Ley Federal de Educación vigente desde 1973 (Poder Ejecutivo Federal, 1973), que daba continuidad a un elemento central del proyecto educativo de la Revolución Mexicana.¹ Esta última ley fue parte de otra reforma de la educación nacional o de una fase inicial de un largo proceso de cambio político, jurídico y administrativo de la educación mexicana (Latapí, 1980).²

En lo que concierne a la FD, en los años setenta del siglo pasado se tuvo clara conciencia de que la educación normal, o el conjunto formado por sus instituciones y la ideología del “normalismo mexicano”, se encontraba en una profunda crisis (Arnaut, 2006). En el gobierno de Luis Echeverría se aprobaron varios cambios a los planes de estudio de las normales sin que se lograra una situación satisfactoria. En ese ambiente de cambio empezó a plantearse el proyecto de la Universidad Pedagógica Nacional como institución innovadora en la formación del magisterio.

En 1984 se puso en operación otra reforma que tuvo uno de sus elementos clave en el establecimiento real de la educación normal como *superior*. La ley de 1973 decretó que la formación inicial de maestros se ubicaría en el tipo superior de la educación, es decir, tendría el requisito escolar de la educación preparatoria, pero esta norma no se aplicó en los años inmediatos. Esta reforma se caracterizó también por acercar la FD a las ciencias sociales, en detrimento de algunos elementos de la formación pedagógica al promover la figura del docente-investigador.

No sólo la educación normal, sino toda la educación básica, mantuvieron en esos años dificultades operativas que impidieron la ejecución eficaz de políticas de reforma orientadas a la calidad, como la integración de los niveles de la educación básica. En otro gobierno, el de Carlos Salinas (1988-1994), se realizó un proceso de descentralización de la educación básica y normal a partir de mayo de 1992. Aunque tenía antecedentes en otras administraciones federales, la decisión de este año fue nueva: transfirió a las entidades federativas –con excepción del Distrito Federal, hasta la fecha– la operación de todos los servicios de educación básica y normal. Se trató de una descentralización controlada por el Ejecutivo Federal, quien la operó por medio del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), integrando en ese proceso a los gobiernos de los estados y a la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).³ En los aspectos jurídicos, como se anotó arriba, por medio de la Ley General de Educación (LGE) el gobierno federal conservó atribuciones de gran alcance pedagógico, político y administrativo.⁴

De manera inmediata, el ANMEB dio lugar a nuevos planes y programas de primaria y secundaria y a varios programas para la formación continua de los profesores en servicio, pero desafortunadamente esta reforma no previó acciones relativas a la formación inicial de los docentes; las normales continuaron trabajando con los planes, programas y enfoques de los años ochenta.⁵ Un aspecto relevante del ANMEB fue la meta de que cada estado hiciese un trabajo de integración de todos sus servicios de FD en un solo sistema pero, como otras metas del Acuerdo, ésta no ha alcanzado toda la eficacia necesaria. Un trabajo de planeación con esos fines de integración se inició en el año 2006 con la elaboración del Programa Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN).

Para el gobierno de Ernesto Zedillo, una cosa estaba clara en 1995: se necesitaba consolidar los cambios para asegurar que la educación fuese “un apoyo decisivo para el desarrollo”, ampliando su cobertura y su calidad, para lo cual se requería atender la formación de maestros (Poder Ejecutivo Federal, 1995: 85). Así, se previó establecer un sistema nacional de formación y superación profesional del magisterio y atender la educación normal. De manera específica, el Programa de Desarrollo Educativo reconoció que “los maestros son factor decisivo de la calidad de la educación”, aunque no los responsables únicos de la misma (SEP, 1995:56 y 57). Definió como objetivo fundamental la transformación de las instituciones y los programas de formación inicial y continua del profesorado (SEP, 1995: 57), no con una estructura centralizadora sino “bajo la dirección de las autoridades educativas estatales y con un alto grado de adaptabilidad a las necesidades y condiciones locales” (SEP, 1995:58); de aquí surgió el PTFAEN, dado a conocer a finales de 1996 y que en 1997 reformó el primer plan de estudios, el de la licenciatura en Educación Primaria.

El gobierno de Vicente Fox, asumiendo nuevamente que el docente es un factor importante de la calidad educativa con equidad y que habría que fortalecer la descentralización de la educación, por una parte, y afirmando la necesidad de orientar el trabajo escolar al aprendizaje de los alumnos, por la otra, decidió dar continuidad a los propósitos del PTFAEN (Poder Ejecutivo Federal, 2001:125, 149).

Finalmente, el gobierno federal actual reconoce que el impulso al mejoramiento del trabajo de los docentes es insuficiente y se propone “robustecer la formación inicial y la capacitación continua del personal docente” (Poder Ejecutivo Federal, 2007:184). Sin embargo, el Programa Sectorial de Educación no establece un vínculo específico con el PTFAEN, como se comentó arriba, pero sí atiende algunos de los propósitos que lo animaron. Dentro del objetivo seis del Programa, relativo a la gestión escolar e institucional, en la estrategia de integrar los diversos subsistemas de educación superior, se precisan algunas acciones (SEP, 2007:53) y en la estrategia de planeación y coordinación se pone énfasis en fomentar la planeación de instituciones y de subsistemas sin identificar aspectos específicos de la formación inicial de maestros (SEP, 2007:54). Llama la atención que en la estrategia de articular el sistema de educación superior con el de básica y de media superior, no se mencionen las relaciones del subsistema de las

normales con las escuelas de educación básica. La realización del PEFEN en 2007 y 2008 es la expresión del vínculo de la actual política educativa para las IFAD con el PTFAEN.

En conclusión, durante casi cuarenta años México ha promovido la renovación de sus programas e instituciones de FD intentando integrar de manera innovadora elementos de la tradición nacionalista y normalista con las tendencias de cambio provenientes de la experiencia de otros países. A final de cuentas, el PTFAEN fue un instrumento de política pública que, junto con otros programas, ha dado continuidad a determinados propósitos de innovación en la formación de los docentes al tiempo que expresa la resistencia a transformar de manera profunda la estructura político-burocrática que controla la formación docente en el país. Como las mismas autoridades gubernamentales lo reconocen, es necesario evaluar las acciones realizadas para orientar el trabajo de manera más consistente hacia la mejora de la calidad (Poder Ejecutivo Federal, 2001, SEP, 2007). En esa perspectiva se sitúa el presente trabajo. El planteamiento ha puesto énfasis en las valoraciones y políticas del gobierno federal debido a que por su atribución en materia de planes y programas de formación de docentes, sus coyunturas políticas, sus orientaciones y sus decisiones condicionan en gran medida las actividades respectivas en las entidades federativas.

El origen, la evolución y estructuración del conjunto de las IFAD del estado de Aguascalientes tienen intensas relaciones con las políticas federales y, en particular, con el aprovechamiento de las relaciones y roles de poder político entre funcionarios estatales y líderes sindicales nacionales y estatales, por un lado, y los funcionarios federales por el otro (Barba, 2007, Barba y Zorrilla, 1994). Entre las conclusiones que se elaboran a partir del análisis de los orígenes y evolución de las IFAD, hay una que indica que cumplen diversas funciones pedagógicas, sociales y políticas (Barba, 2006b) y esto condiciona, en consecuencia, la forma en que los programas federales son implementados y la eficacia transformadora de sus acciones.

La pregunta central de este estudio se refiere a cómo fue recibido e implementado el PTFAEN en el estado de Aguascalientes, y el trabajo se realizó de acuerdo con los siguientes objetivos: *a)* conocer la valoración de distintos actores magisteriales acerca del programa federal de reforma de las instituciones de educación normal, *b)* conocer su valoración del proceso de aplicación de la reforma en las IFAD en el estado de Aguascalientes,

c) identificar los obstáculos que se han presentado en la implantación de la reforma de la formación de docentes, tanto en el ámbito general del estado como en los ámbitos particulares de tres de las IFAD y, d) identificar los aspectos en los que los profesores juzgan que la reforma ha sido exitosa.

Metodología

La investigación se realizó por medio de entrevistas con cuatro tipos de actores del sistema de FD en el estado de Aguascalientes: primero, entrevistas grupales con maestros pertenecientes a tres normales públicas; segundo, con directores y ex directores de las tres instituciones a las que pertenecen los grupos de maestros; tercero, directivos de formación docente en el estado y, finalmente, con ex líderes de la sección estatal del SNTE.

Las tres instituciones a las que pertenecen los docentes con quienes se llevaron a cabo las entrevistas tienen rasgos particulares: una de ellas es una normal fundada en 1878, en los años en los que el país estaba iniciando la formación de su *moderno* sistema educativo, incluyendo el establecimiento de escuelas formadoras de maestros; éstas fueron mayoritariamente estatales, aunque había rasgos comunes entre ellas.⁶ La segunda es un centro regional de educación normal, tipo de escuelas creadas para acompañar el proceso de reforma de la educación mexicana iniciado en 1959, que incluyó el propósito de dar mayor atención a la formación de maestros para las zonas rurales del país; la institución de Aguascalientes se estableció en 1972. La tercera es una normal superior, forma profesores por especialidades o disciplinas ligadas al currículo de la secundaria; fue creada en 1977.

La entrevista tuvo una guía estructurada de acuerdo con los diversos propósitos del PTFAEN, pero fue adaptada en algunos elementos específicos relacionados con la diferencia de funciones y de perspectivas que tienen los diversos actores sobre los procesos de formación de docentes y sobre las IFAD.

Los materiales se analizaron en torno a nueve categorías: la necesidad del PTFAEN, los obstáculos estatales al Programa, los obstáculos de tipo institucional, la coordinación de autoridades, aspectos jurídicos, acciones de innovación surgidas de las instituciones, logros de la aplicación del Programa, la identidad profesional y ética de los docentes y la perspectiva

del SNTE. De acuerdo con la enunciación de los objetivos, este texto presenta una parte de los resultados.

Resultados

La necesidad del PTFAEN

Todos los docentes, sin importar la función que desempeñan, valoran que el PTFAEN era necesario, aunque no coinciden en todos los aspectos que señalan o en la importancia relativa que les asignan. Existen tres razones fundamentales que comparten respecto de la reforma. Primera, el cambio social y la vida de las normales exigían que éstas fueran *modernizadas* en tanto instituciones de educación superior (E4, E7, E8, E13, E11).⁷ Un ex director de escuela normal hace la precisión de que además de las carencias provenientes de las reformas anteriores, a finales del siglo XX era necesario tomar en cuenta el cambio de la sociedad, pues éste “exige que las escuelas normales respondan a parámetros distintos, y esto no es solamente retórica, porque yo en lo personal puedo decir que soy testigo de dos momentos distantes de la vida de las escuelas normales...” (E2), es decir, los años de su formación inicial (1972-1976) y los de trabajo en una normal como profesor y director. Para él, las normales, especialmente los centros regionales, no se prepararon para trabajar con jóvenes que provienen de otros sectores sociales y con visiones distintas de la vida personal y social en comparación con generaciones anteriores a los años noventa del siglo XX.

Este reconocimiento del cambio social y de la necesidad de que las instituciones formadoras de docentes se transformaran, es expresado por otros actores y resulta de gran significación porque indica un cambio de mentalidad en el magisterio, que ya no se acoge de manera simple a la ideología del “normalismo mexicano”, un factor que impidió e impide aún, si bien con otro discurso reivindicador, la renovación de las escuelas para salvaguardar intereses políticos, gremiales y laborales. A este cambio subyacen otros dos: primero, la firma del ANMEB por parte de la dirigencia del SNTE implicó una cierta flexibilización temporal del control sobre la educación normal, de modo que el gobierno pudiese emprender la reforma y, segundo, al interior del SNTE creció la demanda de democratización y apertura sindical, pues muchos grupos de profesores no compartían las viejas formas de control y el discurso gremial y nacionalista de las élites dirigentes.

La segunda razón que hacía necesario el PTFAEN, expresada casi de forma unánime, es que, a juicio de los profesores, la reforma de 1984 no fue apropiada a las necesidades de la educación básica y a las tareas de enseñanza de los profesores, pues dio mucha importancia a la figura del “docente-investigador” y produjo un descuido de las habilidades pedagógicas y docentes y el conocimiento de las disciplinas (E3, E6, E18); incluso se afirma que el enfoque teórico de la reforma era difícil de entender e interpretar en la formación de maestros; el plan de estudios tenía varias unidades llamadas *Laboratorio de docencia* que no resultaron adecuados a las características de la educación primaria (E8).

La tercera razón se refiere a que el cambio de planes de la educación básica a raíz del ANMEB no estaba apoyado en una innovación de la formación inicial de docentes, acumulándose así desajustes con la reforma de 1984. Muchos profesores consideran que los diversos programas de formación continua emprendidos a partir de 1992 fueron insuficientes (E12, E11, E16, E19); varios afirman que los propósitos del PTFAEN significaron realmente una respuesta tardía a los cambios de la educación básica de 1992, mostrando un grave desfase entre dos áreas de la administración educacional, la responsable de la educación normal y la básica.

Un aspecto que destacan los docentes en la reforma iniciada en 1997, es el énfasis del currículo en la observación del trabajo en las escuelas y en la realización de prácticas escolares (E3, E10). En opinión de algunos, este cambio exigió a los grupos de formadores una modificación de la actitud individualista en el trabajo, pues el nuevo currículo se basa en intenso trabajo colegiado (E4, E6, E8). No todos los formadores aceptaron esta exigencia de la colaboración, pero en las IFAD se modificó parcialmente el ambiente laboral dando mayor atención a los valores académicos y a la responsabilidad de los formadores (E6). Por esta y otras exigencias de la reforma, hubo docentes que optaron por jubilarse y ello tuvo un efecto positivo, pues permitió la incorporación de docentes jóvenes o de otros con preparación académica más actualizada.

Además de los asuntos comentados, existían otros que hacían necesaria la reforma: también de naturaleza académica, estaban la capacitación y actualización de los formadores, la creación y renovación de bibliotecas, la disposición de materiales para el trabajo de los docentes y los alumnos, la renovación de las normas para regular el trabajo académico,

etcétera, pero existían también aspectos materiales como el mantenimiento y la renovación de las instalaciones, equipamiento suficiente con el instrumental de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), de los cuales las escuelas normales habían estado excluidas, en comparación con las universidades y los institutos tecnológicos. Se dio una situación paradójica: los estudiantes hacían prácticas profesionales en escuelas equipadas con Enciclomedia, sin tener disponible esta tecnología en su propia normal.

En síntesis, los cambios sociales que habían ocurrido en el país, la desvinculación entre la educación básica y las normales y la necesidad de una mejor profesionalización del docente –orientación al aprendizaje, formación práctica, dominio de contenidos, pertinencia de la educación–, todos los factores confluían en la urgencia de transformar la formación inicial de los docentes.

Es importante destacar, para finalizar este apartado, una perspectiva sindical específica: un ex líder de la sección sindical afirma, de manera enfática, que la reforma de las normales era y es necesaria, pero distingue un motivo adicional a los mencionados. Además de estar de acuerdo en las carencias de calidad en la formación –no sólo académica sino ética, pues muchos maestros no son responsables en su trabajo– este profesor juzga que las normales ya no están cumpliendo una función positiva porque “forman desempleados”, es decir, los egresados ya no tienen plaza laboral asegurada debido a las restricciones de presupuesto impuestas por el gobierno (E14). En su opinión, estas instituciones deben formar otro tipo de profesional de la educación, ya no docentes, o no en la misma cantidad, pero advierte que eso no significa que el SNTE renuncie a vigilar lo que ocurra en las normales, pues estas instituciones tienen la función social de dar oportunidad de estudio y de trabajo a los jóvenes de las clases de menores recursos que no pueden formarse profesionalmente en otras instituciones. Esta valoración es propia tanto del sindicato como de amplios grupos de maestros que mantienen vivo el carácter de reivindicación social de la carrera magisterial en México, aunque muchos profesores reconocen que ahora hay más oportunidades de escolarización que hace diez o más años. En todo caso, esto muestra que la reforma de la formación del magisterio es un elemento de una compleja trama social, política y económica.

El PTFAEN en Aguascalientes

La crisis de la educación normal en el país tuvo su expresión en Aguascalientes, un estado en el que la abundancia de las IFAD y la fuerte influencia de líderes del SNTE produjeron exceso de egresados pero con insuficiente atención a las necesidades de la educación básica, por ejemplo en educación especial, además de deficiencias en la formación (Barba, 2007).

Dado el carácter federal del currículo de la educación normal y la dependencia de los estados respecto de los recursos financieros entregados por la SEP, de los que depende la autorización de plazas, entre otras cosas, existe un consenso entre los profesores entrevistados en que ni el estado de Aguascalientes ni las IFAD han tenido iniciativas de cambio relevantes, con notorio alcance transformador en las instituciones. Mencionan algunas acciones de tipo individual como las siguientes: en una normal un maestro promovió la implementación de la técnica del “diario del profesor”, como apoyo para la evaluación de la práctica docente (E12). Otra acción se derivó cuando, al aplicarse la reforma de 1992 en la educación básica, varios profesores hicieron adaptaciones a los programas de sus cursos en la normal, programas que pertenecían al plan de estudios de la reforma de 1984, pero esto lo hicieron “a su libre albedrío” (E8, E16). Un director tuvo dos iniciativas importantes: primera, al contratar nuevos profesores, buscó entre quienes trabajaran en escuelas primarias, con el propósito de vincular la formación profesional y *la realidad* de las escuelas, es decir, hacer más pertinente la formación. La segunda iniciativa consistió en dar prioridad en las capacitaciones a los profesores con menor experiencia en el trabajo de las escuelas normales (E19).

Algunas acciones con alcance institucional, de naturaleza adaptativa, ocurrieron en varias normales que promovieron cursos de actualización y de capacitación para sus profesores a partir del ANMEB, pero no hubo una acción estatal concertada inmediata.

Dado que la reforma se juzga necesaria y debido a que llegó acompañada con recursos financieros que antes no se ofrecían a las normales, la recepción del PTFAEN en el estado fue positiva en general; había un acuerdo muy amplio en la necesidad de reformar la actividad académica pero eso no sucedió en las cuestiones de naturaleza política, tanto en el estado como en cada normal, es decir, en la micropolítica, que a la postre influyen mucho en los procesos de formación de los nuevos docentes (E3,

E13, E19). Varios docentes están convencidos de que las relaciones de poder afectan negativamente la vida de las escuelas, pero tienen poca posibilidad de influir en ello porque los controles de esos procesos están en la estructura del SNTE y en las relaciones de sus dirigentes con las autoridades estatales.

Al iniciarse la reforma hubo algunas manifestaciones de rechazo por desconocimiento del PTFAEN o por la vieja desconfianza hacia los programas federales, pero luego la actitud cambió cuando se percibieron las bondades del programa, en especial la renovación de la infraestructura y el equipamiento (E6). Otros rasgos positivos que son identificados como facilitadores de la aceptación del PTFAEN son los siguientes: es una reforma más completa que las anteriores porque no se limitó al cambio de planes de estudio; en materia de capacitación de los formadores, se anticipó a la aplicación de los nuevos planes de estudio y estuvo ofreciendo asesoría y acompañamiento a medida que se sucedían los semestres académicos; los docentes percibieron interés y compromiso en las autoridades federales y estatales, sobre todo en los primeros años de la reforma, y eso los motivó para actualizarse o cursar posgrados, además de que éstos les permitían mejorar sus posiciones en el escalafón salarial; el Programa produjo en las instituciones una dinámica de cambio que por mucho tiempo no se había conocido y, aunque no con la suficiente fuerza y consistencia a lo largo de los años, se dio realce a la actividad académica; introdujo también nuevas prácticas en la gestión al solicitar que cada IFAD elaborara planes anuales de trabajo aplicando los propósitos generales del Programa. La planeación institucional, asociada a la elaboración de proyectos de innovación en las IFAD, fue impulsada por el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales (PROMIN), por medio del cual accedieron a recursos financieros (SEP, 2003b). Este programa se integró con el PEFEN desde 2006.

Por parte de la autoridad estatal también ha predominado la actitud de atender y aplicar las disposiciones federales, versus la innovación apoyada en el uso de las atribuciones estatales. Sin embargo, pueden distinguirse algunas variaciones: durante el gobierno de Otto Granados (1992-1998) el estado dio mucho impulso a la formación continua de los docentes adelantándose incluso al programa federal y logrando la colaboración del SNTE (E9, E1). En los años siguientes, si bien el programa continuó, las autoridades negociaron apoyos políticos con el SNTE y dejaron crecer su influencia, hasta el momento actual, en que la unidad administrativa responsable de

la formación docente es dirigida por un profesor que antes desempeñó puestos directivos en la sección sindical. Dos actividades positivas del área de formación han sido la promoción de la investigación educativa, la sistematización de experiencias docentes y la organización de encuentros semestrales de intercambio del profesorado de las IFAD.

No obstante las condiciones jurídicas, políticas y administrativas que enmarcan la relación entre las instancias federal y estatal, la mayoría de los actores considera que la legislación aplicable a la formación de docentes es adecuada y que el alcance que ha tenido la descentralización es suficiente para mejorar la formación de nuevos docentes. Entre los que sostienen esta opinión está un ex director que considera que es bueno que el gobierno federal tenga las atribuciones que la ley le concede, porque sin ellas, no sería esperable que en el estado surgieran iniciativas de reforma (E17). Esta convicción expresa la interiorización del centralismo y su faceta inhibidora de la creatividad en los estados y en las escuelas normales. En contraparte, un ex líder sindical juzga que los estados necesitan mayores atribuciones para emprender una gestión de las normales orientada a la eficacia (E1). Algunos docentes no están seguros de que dando mayores atribuciones a los estados, por el simple cambio en la legislación, se produzca mejor atención por parte de las autoridades estatales, que no manifiestan mucho interés por las IFAD (E13).

En cuanto a si los procesos de cambio promovidos por el PTFAEN están plenamente implementados o no en Aguascalientes, algunos actores opinan que ya se ha completado el proceso, sus tiempos y formalidades administrativas, aunque eso no significa que todos los elementos tengan un nivel alto de eficacia. Otros docentes opinan que el proceso no está completo pues exige profundas transformaciones de las normales que no se han logrado. Entre las causas, está la resistencia de algunos profesores viejos y nuevos sin motivos para apoyar la renovación de las escuelas y para su actualización profesional, por una parte, y los intereses de grupo vinculados a la estructura del SNTE, por la otra.

Una variante en el proceso de reforma la aporta una normal privada dirigida por una congregación de religiosas, la Compañía de María. Aunque por ley está obligada a trabajar con los planes y programas gubernamentales, en la práctica las autoridades estatales no la incorporan a las actividades de renovación y no le proporcionan programas, libros y otros materiales que se distribuyen en las normales públicas (E5). Ocurre pues

una contradicción entre las prescripciones legales y las prácticas de los funcionarios, por la oposición a la iniciativa privada y por la influencia del SNTE en esta cuestión, que controla las normales públicas y no acepta plenamente la actividad de la corporación religiosa en la formación de profesores. La normal privada, además de operar con los planes y programas gubernamentales complementa el currículo con una materia dedicada a la formación de valores (E5). Esta escuela es tolerada; su trabajo no es apoyado por las autoridades, sino por algunos maestros y maestras que trabajan también en normales públicas.

En suma, en los años transcurridos de 1984 a 1997 y años subsiguientes de la reforma, en el plano estatal e institucional de la educación normal en Aguascalientes predomina la aplicación de los proyectos federales, con escasa actividad creadora local. Los proyectos son recibidos y adaptados en el contexto de las disputas entre grupos institucionales y grupos político-gremiales del estado.

Obstáculos estatales a la reforma

Aunque en los apartados anteriores se han mencionado ya algunos obstáculos o factores que limitan la eficacia en la implementación de la reforma, en éste se sistematizan los más importantes de alcance estatal, es decir, para el conjunto de las IFAD.

Los obstáculos tienen naturaleza variada. Algunos, por ejemplo, se refieren a los procesos de gestión y administración: lentitud y burocratización de la operación del PROMIN; aunque el Programa Nacional de Educación se propuso darle continuidad, el cambio de gobierno federal en el 2000 le restó eficiencia a la operación del PTFAEN; los directivos de las IFAD no son respaldados con determinación y continuidad por la autoridad estatal en las actividades ordinarias y cuando se presentan dificultades, por ejemplo, en los procesos de admisión, pues la matrícula no se regula según los planes y las normales deben inscribir a muchos *recomendados* (E12, E16); la formación y especialización de los docentes no es aprovechada de manera eficaz en la organización del trabajo, ya que algunos directivos hacen asignaciones no por criterios académicos, sino en función de los grupos de interés en cada normal (E16).

Otros obstáculos están relacionados con la formación continua del profesorado. A pesar de que la reforma dispuso de recursos financieros abundantes, fueron insuficientes para cubrir la actualización de todos los docentes

en condiciones equitativas y mantener el ritmo intenso con que fue iniciada; la cobertura de los cursos fue disminuyendo con el paso de los años; las primeras acciones de capacitación se concentraron en los maestros que tenían más antigüedad en las normales, pero como muchos se jubilaron en los primeros años de operación del programa, su contribución fue limitada y algunos docentes más jóvenes no recibieron con oportunidad la capacitación para trabajar de acuerdo con el enfoque curricular de la reforma (E10). A estas condiciones académicas se sumó otra de diferente naturaleza: muchos de los nuevos docentes de las normales no recibieron plaza de tiempo completo debido a que las disponibles por jubilaciones o nueva creación, fueron fraccionadas por criterios de escalafón o por los intereses de los grupos institucionales sobre ellas. En todo caso, ello indica la ausencia de una política estatal de fortalecimiento de los equipos docentes en las normales.

Si se observa lo concerniente a la renovación pedagógica que propuso el PTFAEN, se identifican estos obstáculos: la comprensión del enfoque teórico y pedagógico de los nuevos planes y programas y la necesaria modificación de los estilos de docencia no han sido fáciles de lograr, lo que ha dado como resultado que los grupos de formadores estén constituidos de manera desigual. Existen maestros cuya identidad profesional corresponde a la de un técnico que sigue lineamientos preestablecidos y, así, conviven en las normales dos mentalidades, una tradicional basada en una concepción subordinada del formador que puede combinarse con hábitos rutinarios en el trabajo, y otra que intenta renovar la formación con base en roles más activos y reflexivos de los formadores y, por consecuencia, de los nuevos docentes. En síntesis, la comprensión, aceptación y asimilación del proyecto formativo de nuevos docentes es aún débil.⁸ Los diversos elementos del perfil de egreso para los nuevos docentes no se atienden en su especificidad por la falta de trabajo colegiado o la persistencia de estilos de enseñanza previos a la reforma. La ausencia de vocación para el magisterio en muchos alumnos que ingresan a las normales por influencias políticas o familiares o porque el magisterio es la única oportunidad de educación superior que tienen al alcance, al conjugarse con otras dificultades genera ambientes de baja motivación para el trabajo que no pueden ser transformados en muchas ocasiones por la falta de colaboración de los docentes o la reducida autoridad de los directivos, que se dedican a los trámites administrativos y la búsqueda de

recursos en las oficinas estatales de formación docente. En una de las normales, por ejemplo, el trabajo pedagógico del director sólo es posible con un sector del profesorado que acepta su rol, a diferencia de otro grupo que no le reconoce autoridad. Esta división del profesorado ha impedido los acuerdos para elaborar un reglamento institucional que organice el trabajo bajo la asunción institucional de la responsabilidad en la formación de docentes.

Otra debilidad de la reforma proviene de las prácticas. El apoyo en las escuelas básicas donde aquellas se realizan es limitado en varios casos, pues los profesores o directores se desentienden de los grupos de alumnos con quienes los normalistas realizan sus prácticas.

Si se pone atención al trabajo estatal de gestión de la reforma resulta que ahí se presentan obstáculos como: la coordinación y el trabajo colegiado entre los directores de las IFAD son limitados, en parte por la tradición de aislamiento de cada escuela, asunto en el que influyó la conformación de la delegación sindical o la constitución de un grupo gremial dominante y en parte por la ausencia o baja intensidad de la labor coordinadora de las autoridades estatales del área de formación docente; y los intereses políticos –organizados y manifiestos esencialmente en la influencia del SNTE en la vida de las normales⁹ afectan negativamente la institucionalización del programa por ser contrarios a los criterios académicos y a la misión formadora de las normales.

Lo anterior está muy relacionado con el hecho de que las autoridades han cedido terreno porque no aprecian a las instituciones formadoras de docentes, no las valoran como “proyecto estratégico” para la sociedad y para el mejoramiento de la educación básica (E13). De hecho, en lo relativo a la actualización de los docentes ponen menos empeño que las autoridades federales, y lo que ocasiona es que la línea de trabajo y aplicación de la reforma no quede bien definida, dando origen a cierta anarquía y pérdida de eficacia (E7).

La supervisión estatal de la aplicación de las nuevas regulaciones académicas, como la planeación semestral, no se realiza y la evaluación de este aspecto no es continua ni sistemática; la coordinación estatal del sistema de formación docente es débil, cada normal trabaja aislada, lo que impide que se integre el sistema de formación previsto desde 1992. A este fin, el PEFEN ha ayudado, aunque en la primera versión no participaron todas las instituciones de Aguascalientes.

El propósito de la reforma de que las normales tuviesen autonomía de gestión no se ha promovido pues predomina el control administrativo por parte de las autoridades educativas del estado (E13) y la nueva forma de gestión no se ha comprendido (E16). Las autoridades federales no han completado un aspecto esencial para la reforma, como es la actualización de la normatividad laboral, un asunto en el que el poder del SNTE ejerce mucha presión. Por el retraso en ese aspecto de la reforma se generan ambientes contrarios a los propósitos del PTFAEN, bloqueados por la obsolescencia de los reglamentos. Esta es otra fuente de dificultad en la labor directiva en las normales, por ejemplo, en lo relativo a la organización y la supervisión del trabajo, de forma que todos los trabajadores colaboren con sus colegas y los estudiantes de forma responsable en la renovación (E4).

Otro elemento del trabajo, la distribución de apoyos financieros y plazas a las normales, no se hace con equidad. Quizá como un efecto que condensa otros obstáculos, hay falta de continuidad en los proyectos con los cambios de funcionarios y se ha creado un *centralismo estatal*.

En una apreciación de conjunto, puede afirmarse que formalmente se han aplicado la mayoría de los elementos de la reforma, fundamentalmente la renovación de planes y programas, pero aún no se consolidan. Una funcionaria del área de formación docente opina que las tradiciones, costumbres y algunos vicios son fuertes y han acotado las expectativas que despertó la reforma (E16). Por ejemplo, el propósito de que toda la normatividad y la actividad en las escuelas normales esté orientada al aprendizaje, requiere aún mucha atención y compromiso de los grupos de maestros y de las autoridades estatales. Éstas deben limitar, a juicio de todos los entrevistados, la intervención del SNTE en la vida de las normales, empezando con el nombramiento de los directores, pues la terna para el caso es elaborada en las oficinas de la sección sindical y quizá, creen varios profesores, ahí se decide desde la primera oportunidad para ser director, la permanencia *tranquila* en el puesto durante el bienio y la posibilidad de un segundo periodo.

Obstáculos institucionales a la reforma

Conviene aclarar que los obstáculos hasta ahora considerados ocurren en las distintas escuelas normales, con variantes debidas a su historia, a la integración de sus cuerpos docentes y su experiencia. A continuación se

presentan obstáculos que, a juicio de los profesores, suceden especialmente en las escuelas donde trabaja cada uno de los tres grupos de maestros entrevistados.

En la primera de las normales, el centro regional, se juzga que la reforma no ha llegado a la raíz de los problemas y que no ha influido en todos los elementos que se proponía innovar debido a cuestiones administrativas y de su micropolítica interna. Entre los asuntos administrativos mencionan que el retraso en la entrega de recursos financieros afecta el desarrollo de ciertos proyectos, al tiempo que, paradójicamente, algunos de los apoyos que se entregaron a las normales no se utilizan con equidad por el conjunto del profesorado y se da el hecho, también, de que no se usan de forma responsable, pues hay maltrato y extravío de equipo y materiales.

De la política institucional destaca que las diferencias entre los grupos que disputan el control de la normal –que tienen vínculos con docentes en otras áreas de la administración estatal de la educación– originan varias dificultades en el trabajo colegiado en academias de área o de licenciatura, en la colaboración con la dirección de la escuela o en la organización y supervisión de las prácticas de los estudiantes. Los conflictos de intereses bloquean la dirección de la escuela y fueron causa de que el SNTE y las autoridades estatales decidieran –para todas las normales, debido a dificultades similares en este punto– que el periodo de director sea de dos años, tiempo muy corto e incierto para los propósitos de la reforma. Por otra parte, esa decisión indica un vacío de autoridad gubernamental.

En sus disputas, los maestros involucran a los alumnos para presionar al director o a las autoridades estatales, lo cual distorsiona más la vida institucional. Un ex director afirma categórico que las normales no son respetadas como instituciones, son un objeto de disputa que afecta su función educativa (E15). Ante los conflictos, las opciones de un director son: una, la renuncia por la falta de apoyo de las autoridades y, dos, sobrellevar la administración escolar esperando el término de su gestión.

Otra dificultad que se presenta en esta normal –y de hecho en todas– es que los problemas “no se atacan en conjunto” (E2) o de manera coordinada tanto al interior de la escuela, por las circunstancias descritas, como en el conjunto de las IFAD del estado, por las deficiencias en la coordinación del área y por las inevitables negociaciones con el SNTE.

Existen también dificultades originadas en la actitud de los maestros hacia la reforma: algunos no se comprometen con sus propósitos, hay apatía; otros resistieron los cambios y prefirieron conservar las asignaturas que eran similares a las del plan de 1984, por comodidad o seguridad. Unos más, si bien no pusieron resistencia, no se preocuparon por conocer en profundidad el nuevo plan de estudios y la falta de identificación con el programa ocasionó que la capacitación no fuese aprovechada. Todo esto da por resultado que, aunque el currículo esté bien diseñado, su puesta en operación es bien atendida sólo por una parte del profesorado, que es consciente de lo limitado de su trabajo.

En otra de las normales, la más antigua del estado, caracterizada por trabajar sólo con maestros contratados por asignatura porque no le son asignadas plazas de tiempo completo, los docentes opinan que la institucionalización de la reforma no está completa porque en directivos y maestros “la cultura del cambio” no se ha establecido; las “estructuras mentales” no se modifican a pesar de que se asiste a cursos de capacitación. Un ejemplo, como sucede en otras instituciones, es la dificultad para comprender y aplicar las técnicas de trabajo colectivo. Aunque de manera formal se acepta la reforma con buena disposición –o no se manifiesta resistencia a ella– y se participa en las actividades de capacitación, la práctica docente continúa realizándose en parte según los estilos personales y las costumbres institucionales que incluyen, por ejemplo, una fuerte disciplina para las alumnas y un énfasis en la autoridad del profesorado.

En esta institución, por el tipo de contrato de sus profesores, la capacitación y actualización no puede ofrecerse adecuadamente en los tiempos de trabajo de la normal y depende de la oferta de formación continua que está al alcance de los maestros y maestras en tanto que son docentes de educación básica. La dirección de la escuela organiza reuniones para la planeación, supervisión y evaluación de las actividades que ayudan a lograr mayor coordinación entre el profesorado, en comparación con otras normales. El hecho de que el personal de esta escuela no esté sindicalizado por esa sede laboral es un factor favorable para tener un buen clima de trabajo.

En la normal de adscripción del tercer grupo de maestros, el funcionamiento es similar al de otras escuelas, aun cuando ésta forma docentes para la educación secundaria. A propósito de la fuerza de las costum-

bres, el director comenta que varias actividades tradicionales como los concursos escolares y el fomento del folclore no pueden modificarse o adaptarse al enfoque de la reforma y resultan ajenos al nuevo perfil pedagógico.

En la atención al alumnado existen dos problemas específicos: primero, dado que la normal forma docentes para varias especialidades de la educación secundaria, la necesidad de libros y materiales de estudio es diversa pero la disposición de los mismos no es siempre oportuna en el trabajo semestral; incluso, algunos materiales no se han elaborado, lo cual afecta las condiciones del aprendizaje. En segundo lugar, la matrícula se acrecienta más allá de las necesidades de cada especialidad por las negociaciones entre las autoridades y el SNTE; muchos estudiantes no tienen vocación para el magisterio y producen dificultades en el trabajo de aula y en las prácticas. En ocasiones, los alumnos que eligieron su especialidad por interés profesional, tienen que soportar un ambiente escolar poco motivador por la permisividad de algunos profesores.

Al problema del alumnado se agrega un elemento concerniente a los formadores: varios de ellos tienen plaza laboral en la normal pero no tienen experiencia en la educación secundaria; algunos más, contratados para una materia, tampoco conocen este nivel educativo, asunto en el que se manifiesta la influencia del SNTE o de alguna autoridad educativa. En ambos casos, se afecta la calidad de la enseñanza y la pertinencia en la formación de los nuevos docentes, pues la institución no tiene maestros para atender el perfil de la reforma y una parte de su profesorado tampoco tiene mucha disposición para el trabajo colegiado. En este punto se puede apreciar la importancia de lograr la autonomía de las normales para que estén en posibilidad, con directivos y docentes idóneos, de organizarse y trabajar con orientación al aprendizaje y a las características de la educación secundaria.

Si algunos alumnos ingresan con carencias académicas y la normal trabaja con esas condiciones, el desarrollo de competencias se ve limitado pues hay destrezas del perfil de egreso de las que algunos formadores carecen (E11). A ello se agrega, como en otras normales, el efecto negativo de la no actualización de la normatividad del trabajo, asunto fundamental para las metas del PTFAEN relativas al clima laboral y de aprendizaje y la supervisión y evaluación de la docencia.

Conclusiones

Entre los proyectos nacionales de formación docente y el trabajo en las normales existen muchas mediaciones. Aunque las políticas federales han planteado desde hace más de tres decenios –con horizontes temporales y enfoques teóricos, políticos y pedagógicos diversos– la necesidad de reformar las normales, aún el PTFAEN no ha escapado a los efectos de una condición de origen, las relaciones entre las autoridades gubernamentales y el SNTE. Estos vínculos impiden el apoyo pleno a la ejecución de todos los componentes del Programa y dejan activas inercias perjudiciales a la formación de nuevos docentes.

El centralismo político-educacional del país, con la dependencia financiera y operativa asociadas, es un factor que no da aliento a que en los estados se desarrolle de modo suficiente la competencia gubernamental y de gestión en la formación inicial de docentes que la sociedad necesita, pero esto no exculpa a las autoridades estatales.

Si esta última reforma tiene cualidades que la hacen mejor a las anteriores, en el largo plazo enfrenta dificultades de raíces sociales y políticas añejas, el corporativismo entre ellas. En este sector del trabajo educativo se observan las insuficiencias de la descentralización así como el descuido de algunas de sus herramientas.

La reforma del PTFAEN fue valorada en Aguascalientes como una acción necesaria y fue bien recibida, en términos generales, pero en la práctica, su aplicación está influida por factores estatales e institucionales que la condicionan y *la adaptan* restándole alcance transformador. Los directivos y los académicos que son conscientes de su responsabilidad social en la formación de nuevos maestros, viven con preocupación las limitaciones que enfrenta la ejecución de la reforma y están obligados por las circunstancias a hacer frente a diversos conflictos entre los propósitos académicos de las normales y los intereses grupales y políticos.

Entre los aspectos favorables a la renovación de las normales está la existencia de grupos de profesores que en cada IFAD están comprometidos con la reforma, con su innovadora visión teórica y su horizonte académico. Tienen una postura crítica respecto del desempeño de las autoridades y del SNTE y requieren ser apoyados de manera decisiva. El mejoramiento de las normales exige que las autoridades den su apoyo a estos grupos, fortalezcan el papel de los directivos y ofrezcan a los estudiantes normalistas

un horizonte profesional creíble que dé soporte a su vocación. Como en otras reformas, en ésta se observa la necesidad de garantizar la capacitación, el acompañamiento y la supervisión (Tatto, 2004).

En síntesis, la intervención de diversos actores en la renovación de la formación inicial de docentes le incrusta diferentes intereses y estos influyen en que las normales sigan cumpliendo diversas funciones educativas, sociales y políticas, con no pocas contradicciones.

Existe una carencia de colaboración entre los distintos actores de la reforma, pero muchas de sus virtualidades, mucho de lo que le ocurre, está *entre maestros*. Ellos están en la administración educativa federal, en la estatal y, claro, en las normales. Las soluciones, entonces, vendrán de ellos.

Notas

¹ La Ley de 1973 establecía la atribución del Ejecutivo federal en el artículo 25, fracción III.

² Sobre ese proceso de *transición* de la educación mexicana véase Álvarez (1999), Barba (2006a), Ornelas (1995). Las políticas educativas del país y su ubicación en los proyectos de desarrollo pueden verse en los planes nacionales de desarrollo y en los programas de educación de las administraciones federales. La visión de varios secretarios de Educación se encuentra en Latapí (2004).

³ En torno al carácter de descentralización, desconcentración o federalización de esta política federal se han hecho varios análisis, véase Arnaut (1996), Ornelas (2003), Pardo (1999), Schmelkes (1997).

⁴ Sobre otros elementos de la reforma educativa de los años noventa del siglo XX, particularmente los jurídicos, ver Centro de Estudios

Educativos (1993), Zorrilla y Barba (2008). Un análisis de la continuidad y la reforma en las políticas educativas se encuentra en Martínez (2001).

⁵ Sobre los programas de formación continua para docentes a partir del ANMEB, ver Martínez (en prensa).

⁶ Para este proceso de construcción institucional ver Arnaut (1994).

⁷ Las claves entre paréntesis indican las personas entrevistadas que más enfatizan determinado aspecto de la reforma; se enlistan al final del texto.

⁸ En las evaluaciones nacionales de egresados de educación normal la mayoría de las escuelas de Aguascalientes no logra buenos desempeños.

⁹ Esta influencia es diversa e integra las acciones derivadas de la dirigencia nacional como de la sección estatal, además de la dinámica de las delegaciones sindicales en cada normal.

Bibliografía

- Álvarez, I. (coord.) (1999). *La educación en México. Proyectos nacionales. Diagnóstico y perspectiva* (2 vols.), México: Limusa-IPN.
- Arnaut, A. (1994). *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México (1887-1994)*, México: CIDE.
- Arnaut, A. (1996). *La federalización educativa en México. El debate sobre la centralización y la descentralización (1889-1994)*, México: El Colegio de México-CIDE.

- Arnaut, A. (2006). *Origen, evolución y situación actual de la profesión docente en México*, México: El Colegio de México.
- Barba, B. (2006a), "Estado, sociedad y educación: la cuestión moral", en Ana Hirsch (coord.), *Educación, valores y desarrollo moral*, (2 vols.), México: Gernika, vol. II, 25-62.
- Barba, B. (2006b). "Estado y magisterio en el origen de las escuelas normales de Aguascalientes". En Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Aguascalientes (ed.), *XII Simposio Estatal de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Estado de Aguascalientes: Memoria* (p. 103), Aguascalientes: ITESM.
- Barba, B. (2007). "Las instituciones de formación docente en Aguascalientes", en COMIE (ed.), *IX Congreso Nacional de Investigación Educativa. Memoria electrónica*. México: UNAM.
- Barba, B. y Zorrilla, M. (1994). "La educación normal en Aguascalientes", *Universidad Futura*, 6 (26), 38-49.
- CEE (1993). *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos.
- Deceano, F. (2000). "La reforma de la educación normal. 1996-2000", en SEP, *Memoria del quehacer educativo. 1995-2000* (vol. I, pp. 127-148). México: Secretaría de Educación Pública.
- Deceano, F. (coord.); Guevara, M. del R. y L. E. González (2004). *Atraer, formar y retener profesorado de calidad. Reporte sobre la situación de México*. Organization for Economic Cooperation and Development. Recuperado el 17 de junio de 2005, de www.oecd.org/dataoecd/52/62/32023694.pdf.
- Latapí, P. (1980). *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*. México: Nueva Imagen.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro*. México: FCE.
- Martínez, A. (en prensa). "La construcción del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio", en Bonifacio Barba y Margarita Zorrilla (coords.), *Innovación social en educación. Una base para la elaboración de políticas públicas*, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Martínez, F. (2001). "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001", *Revista Iberoamericana de Educación*, 27, septiembre-diciembre, consultado el 24 de octubre de 2008 en <http://www.rieoei.org/rie27a02.htm>
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2007). *El Programa Sectorial de Educación 2007-2012: continuidad sin novedades*, consultado el 21 de enero de 2009 en http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate8_febrero08PSE07-12.html
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México: CIDE/Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, C. (2003). "Las bases del federalismo y la descentralización en educación", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. 3 (1). Recuperado el 14 de mayo de 2007, de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/155/15505106.pdf>
- Pardo, M. C. (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.
- Poder Ejecutivo Federal (1973). Ley Federal de Educación, México: *Diario Oficial* de la Federación, 29 de noviembre de 1973.

- Poder Ejecutivo Federal (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México: Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Poder Ejecutivo Federal (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México: Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Poder Ejecutivo Federal (1995). *Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000*, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Poder Ejecutivo Federal (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México: Secretaría de Educación Pública.
- Poder Ejecutivo Federal (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México: Presidencia de la República.
- Schmelkes, S. (1997). "The problems of the decentralization of education: a view from Mexico", en Torres, C. A. y Puiggrós, A. (eds.), *Latin American Education: A comparative perspective* (pp. 149-164), Boulder, CO: Westview.
- SEP (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (1993). *Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación*, México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (1995). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2003a). *El diagnóstico institucional en las escuelas normales. Orientaciones para su elaboración*, Cuaderno de trabajo, serie Gestión Institucional 3, México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2003b). *Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*, Cuaderno de trabajo, serie Gestión Institucional 2, México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Consultado el 6 de febrero de 2008 en http://www.sep.gob.mx/work/templates/51/124/images/prog_sec.pdf
- Tatto, M. T. (2004). *La educación magisterial. Su alcance en la era de la globalización*. México: Santillana.
- Zorrilla, M. y B. Barba (2008). "Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores", *Sinéctica*. 30, <http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002>

Entrevistas

- E1: ex secretario de la Sección I del SNTE
- E2: director del Centro Regional de Educación Normal
- E3: ex directora del Centro Regional de Educación Normal
- E4: ex funcionario sindical, ex director de la Normal Rural, funcionario del área de formación y actualización de docentes
- E5: directora de la escuela normal particular
- E6: director de la Escuela Normal Superior

- E7: director de una escuela Normal, antiguamente Normal Experimental
- E8: directora de la Escuela Normal del Estado
- E9: ex director General del Instituto de Educación de Aguascalientes
- E10: ex director de una escuela Normal, antiguamente Normal Experimental
- E11: directora de la Escuela Normal Superior
- E12: ex director del Centro Regional de Educación Normal
- E13: ex funcionario del área de formación y actualización de docentes, director de la Unidad de la UPN
- E14: ex secretario de la Sección I del SNTE
- E15: ex director del Centro Regional de Educación Normal
- E16: ex directora de la Normal Rural, funcionaria del área de formación y actualización de docentes
- E17: ex director del Centro Regional de Educación Normal
- E18: ex director de la Escuela Normal Superior, ex director del Bachillerato Pedagógico, ex director del Centro Regional de Educación Normal
- E19: ex director de la Escuela Normal Rural, ex funcionario del área de formación y actualización de docentes y ex funcionario sindical

Artículo recibido: 3 de febrero de 2009

Dictaminado: 9 de julio de 2009

Segunda versión: 6 de agosto de 2009

Aceptado: 12 de agosto de 2009