

El sistema estatal de formación docente: sus implicaciones políticas

Isidro Barraza Soto

barrazasi@yahoo.com.mx

Centro de Actualización del Magisterio. Dgo.

Laurencia Barraza Barraza

laura_bza@hotmail.com

Centro de Actualización del Magisterio. Dgo.

Eje Temático: Gestión

RESUMEN

El objetivo de este trabajo consistió en investigar las principales estrategias para constituir el sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente, específicamente en el estado de Durango. Esta inquietud derivó del mandamiento expreso en la Ley General de Educación mexicana de 1993 y de la Ley de Educación del Estado de Durango de 1995, ambas leyes, producto de la política de modernización educativa implementada en la época salinista y que ha sido hasta la fecha una asignatura asentada en la referida normatividad, pero pendiente de llevarla a la práctica.

La pregunta central de investigación se planteó de la siguiente manera: ***¿cómo influyen las transiciones políticas y los grupos de poder en la constitución del sistema de formación docente?***

La investigación se llevó a cabo mediante un enfoque cualitativo y se utilizó una combinación de métodos de este tipo: El estudio de Caso y la Teoría Sustentada. Las técnicas de recolección de la información fueron la entrevista semi estructurada, la observación participante en grupos de enfoque y la revisión de documentos.

De los resultados encontrados, se presentan las opiniones de los informantes relacionados con la influencia que tienen tanto las transiciones políticas, como los grupos de poder en la integración del sistema de formación docente.

Palabras clave: Sistema de Formación Docente; Grupos de poder; Transiciones políticas

Introducción

En México, en 1992, se firma entre los gobernadores de las entidades y la Secretaría de Educación Pública (SEP) el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). Al siguiente año, se reforma el Artículo 3º Constitucional y su ley reglamentaria: la Ley General de Educación (LGE). En ésta, se asienta como mandato jurídico la necesidad de constituir el Sistema Nacional de Formación Docente y los correspondientes subsistemas estatales en todo el país, 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” (Art. 20, LGE).

Sin embargo es hasta 10 años más tarde (2003), cuando en el país se realiza un significativo movimiento nacional para poner atención a este mandato jurídico. Las acciones más relevantes para cumplir con dicho mandato consistieron en a) una reunión del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), presidido por el entonces secretario de Educación Pública y todos los secretarios de educación de las entidades federativas; b) la realización de foros estatales y regionales; y c) un foro de carácter nacional con la participación de autoridades federales y estatales de los subsistemas de educación básica y normal.

Esta tarea fue conducida por lo que se denominó el “Equipo Coordinador Nacional”, instancia operativa integrada por funcionarios federales y estatales de los niveles educativos ya referidos y por directivos de las propias escuelas normales. A los foros estatales acudieron más de 20 mil asistentes y se presentaron más de 5 mil ponencias. Considerado el tamaño del subsistema de educación normal en el país (alrededor de 16,000 maestros) aquel movimiento logró despertar el interés de la mayor parte de los docentes normalistas y generó insumos para arribar a la constitución del sistema de formación docente, lo que en estos términos significaba también un avance en la reforma al nivel educativo normalista. Se integró un Documento Rector, el cual integraba todas las propuestas recolectadas en el país.

No obstante el enorme esfuerzo por constituir el sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docentes, en meses posteriores a la entrega del mencionado documento, en la SEP se llevó a cabo una reestructuración administrativa; el área que había conducido los trabajos de la reforma señalada fue desaparecida y su titular fue despedido. El esfuerzo por cumplir con lo estipulado en la ley, había fracasado 10 años después, no obstante el gasto en recursos económicos y humanos.

Como producto de la reestructuración administrativa que se efectuó en la SEP, desapareció la Dirección General de Normatividad (DGN) área que coordinaba las normales y demás instituciones formadoras de docentes de todo el país y dependía de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). En sustitución de ella, se creó la Dirección General de Educación Superior para

Profesionales de la Educación (DGESPE), pero ahora dependiendo de la Subsecretaría de Educación Superior.

Del contenido de lo integrado en el “Documento Rector” referido a la reforma a normales no se volvió a hablar en las reuniones nacionales de normales. A cambio de eso, se impuso a las secretarías de educación estatales la elaboración de un ***Plan Estatal de Fortalecimiento a la Educación Normal*** (PEFEN) el cual, en sus fundamentos se afirmaba que ésta era “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).

Como ejemplo de lo anterior se cita el Convenio de Coordinación Interinstitucional, 2005, firmado entre la SEP y los estados donde 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,s 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 (SEP, Reglas de Operación del PROMIN, 2006).

Como se advierte, en las citas anteriores no se alude al sistema nacional, ni se incluye a las escuelas normales privadas, sólo a las públicas, por lo que de entrada, esta medida se apreciaba ya como una estrategia excluyente y divisoria de las escuelas normales, más que una herramienta integradora.

Ante este panorama, nos surge una nueva interrogante: ¿por qué a más de 20 años de lo establecido en la LGE no ha sido posible la constitución del sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente, dado que esto está

señalado en la ley? o ¿será que la normatividad no es suficiente para llevar a efecto este tipo de políticas educativas? ¿existirán aspectos de carácter político que han impedido realizar estas reformas? ¿por qué otras reformas consignadas en la ley han sido aprobadas y ejecutadas y ésta no?

La interrogante surge acompañada de una reflexión, hasta cierto punto natural: desde la firma del ANMEB, en 1992, han desfilado ya 5 presidentes de la República y con ellos, un número mayor de secretarios de educación, dado que en cada sexenio, estos funcionarios fueron removidos con demasiada frecuencia, llegando el caso de que en un sexenio se nombraron hasta 3 y 4 secretarios de educación en momentos sucesivos.

También se han reformado varias veces las cámaras de diputados federales y senadores. En las entidades se han relevado varias veces la totalidad de los gobernadores con sus respectivas cámaras locales. Un fenómeno político de mayor envergadura consiste en que de 1992 a la fecha se ha dado una alternancia política en la propia presidencia de la República y en la mayoría de las entidades federativas.

Derivado de estas interrogantes, nos propusimos desarrollar una investigación, planteándonos la siguiente pregunta: ***“¿Cómo influyen las transiciones políticas y los grupos de poder en la integración del sistema de formación docente?”*** La finalidad fue conocer ***“la influencia de las transiciones políticas y los grupos de poder en la integración del Sistema de Formación Docente”***.

El sistema de formación docente desde la Teoría General de Sistemas (TGS)

Desde la TGS, el sistema es concebido como “como un complejo de componentes interactuantes, conceptos característicos de totalidades organizadas, tales como interacción, suma, mecanización, centralización, competencia, finalidad [...] aplicados a fenómenos concretos” (Berthalanffy, p. 94). Para Arnold y Osorio (1998), desde esta misma teoría, conciben 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, afectará a los demás: subsistemas o suprasistemas.

El sistema desde la Teoría de las Organizaciones (TO)

Pariente Fragoso (2001) elabora un concepto de sistema, mediante el cual se despega del tradicional concepto de la clásica TGS, pues mientras ésta afirma que el todo es igual a la suma de las partes el nuevo concepto 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 (citado por Pariente Fragoso, 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.

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: a) El subsistema de objetivos y valores; b) El subsistema técnico; c) El subsistema psicosocial; d) El subsistema estructural; y e) El subsistema administrativo.

Como puede advertirse, en estas definiciones encontramos coincidencias, pues todos los conceptos conciben al sistema 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).

Las definiciones provenientes tanto desde la TGS como de la TO nos permiten concebir al sistema de formación docente en México como un conjunto de elementos que se encuentra interconectado a otros subsistemas del Sistema Educativo Mexicano; a la vez, este Sistema Educativo Mexicano se encuentra interconectado a otros subsistemas del macro sistema Estado-Nación que es México. Esos otros subsistemas podrían ser el legislativo, el judicial, el de salud, el fiscal, el hacendario, etc.; es decir, con cada una de las áreas de la vida nacional.

Los sistemas educativos también podríamos definirlos como conjuntos interrelacionados de profesores y alumnos reunidos en instituciones, donde interaccionan y desarrollan prácticas de transmisión y aprendizaje de conocimientos, actitudes y valores (Sociología de la Educación, Ed. Especial, 2003-2004).

Las transiciones políticas

Para efectos de este trabajo, se consideraron las transiciones políticas como aquellos procesos que se refieren a los cambios en los diferentes órdenes de gobierno: Federal, estatal y municipal, que afectan de manera positiva o negativa la vida institucional. En este caso, la dinámica generada en la Secretaría de Educación Pública y sus diversas estructuras.

Grupos de poder

Por grupos de poder entendemos a los conjuntos de personas cuyas actividades son realizadas tanto dentro como fuera de la propia Secretaría de Educación; es decir, los grupos de poder con influencia en la SEP, no están integrados por personas que necesariamente deben ser trabajadores de ésta, sino que pueden estar establecidos en áreas fuera de ella, pero que mantienen un interés, ya sea personal, de grupo, de trabajo o político en esta dependencia. Dichos grupos de poder pueden estar establecidos en los sindicatos magisteriales, en las estructuras de la propia secretaría, en los partidos políticos, en las diversas esferas del gobierno, en los padres de familia y aún, en los propios estudiantes normalistas.

El término integración remite a suponer que el Sistema de Formación Docente actualmente se encuentra fragmentado, es decir, que no está actuando como un sistema, puesto que de acuerdo con Arnold y Osorio (1998), el sistema tiene, entre otras, las siguientes características: a) complejidad; b) elementos; c) energía; d) entropía; e) equifinalidad; f) equilibrio; g) estructura; h) frontera; i) función; j) homeóstasis; k) organización; l) recursividad. De acuerdo con Kast y Rozensweig, (1996), sus elementos están debidamente articulados, de tal suerte que esto le permite al sistema un funcionamiento adecuado.

De las características señaladas del sistema, unas de las más importantes son la equifinalidad, la homeóstasis y la entropía, las cuales le permiten al sistema reorganizarse y funcionar en forma óptima.

Trasladando las anteriores características al sistema de formación docente encontramos que el Sistema de Formación Docente no reúne tales características, por lo cual, es difícil que funcione de manera sistémica.

Metodología

Esta investigación se desarrolló bajo el enfoque cualitativo; el método que se utilizó fue el estudio de caso, empleando herramientas de la teoría fundamentada; como técnica se utilizó la entrevista y la observación participante; como instrumento se utilizó la guía de entrevista. La información se sistematizó a partir de la codificación abierta, la axial y la selectiva. A partir de ahí, se procedió a la categorización. El lapso en que se desarrolló la presente investigación fue de 1992 al 2009; no obstante, creemos que los problemas que aquí se abordan siguen sin resolverse

Los resultados y su discusión

Las transiciones políticas y su influencia en el sistema

En este aspecto, los informantes opinaron que las transiciones políticas influyen para bien o para mal en la constitución del sistema de formación docente. Lo anterior lo argumentaron señalando que los cambios gubernamentales traen consigo nuevos gabinetes y que la atención al sistema depende de la formación, la voluntad y disposición del secretario de Educación en turno. Información que remite a Messina (1999), quien afirma que la formación de docentes debe ser una

función del Estado, pero que sobre todo en América Latina se desconoce de la existencia de un caso así, cuestionando y afirmando que esta función es encargada, en el mejor de los casos al Ministerio de Educación y en la mayoría de los casos, a funcionarios menores.

Asimismo indicaron que en el caso de Durango ya se tuvo una experiencia positiva, pues el secretario de Educación, durante todo un sexenio apoyó la integración y articulación del Sistema Estatal de Formación Docente, pero que una vez generado el cambio del sexenio, esta política fue abandonada u olvidada. El informante relaciona la integración del sistema a las características de liderazgo del titular de la Secretaría de Educación, existiendo una correlación positiva entre las cualidades de liderazgo y la integración del sistema.

Alberto Arnaut (2004) coincide con nuestro informante al señalar que una de las causas de la desarticulación del sistema de formación docente se debe a la emergencia de un mayor pluralismo político en el poder legislativo, la alternancia política en los ayuntamientos, en los gobiernos estatales y en la presidencia de la República. Álvarez et al. (2000) sugieren que algunas decisiones políticas han afectado la articulación del sistema, pues en los años 80, mientras la escuela Normal Superior de México se debatía en una de sus mayores crisis política, la Secretaría de Educación Pública aprovechó el momento para desaparecer la mayor parte de las escuelas normales superiores de mayor peso. Pérez Gómez (1998) y Ferry (citado por Rosas Carrasco, 2003) afirman que la formación de maestros depende de decisiones políticas y económicas y opina que la formación de los enseñantes es el lugar de mayor peso ideológico.

En el tema de la influencia de la transición política y su influencia en la constitución del sistema, en reuniones de trabajo, al menos cuatro funcionarios del mismo número de entidades y un funcionario federal, opinaron en el mismo sentido que nuestro informante y los teóricos abordados.

Los grupos de poder y su influencia en la integración del sistema

En este aspecto, los informantes indicaron que existen grupos de poder incrustados en las élites de la SEP, lo que ha generado un rompimiento con las anteriores políticas destinadas a este sector. Otro informante señaló a los Centros

de Maestros como grupos de poder. Un informante más señaló como grupos de poder con influencia en el sistema de formación docente en Durango, al SNTE, a la Universidad Pedagógica de esta entidad, a grupos de docentes del interior mismo de las escuelas normales; a funcionarios de la SEP y de la secretaría local, al gobierno del estado y a las IFAD desconcentradas (3 de las 6 públicas que existen en el estado). También identificaron como grupo de poder con influencia en el sistema a la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM).

Al observar a los informantes que señalan al SNTE como grupo de poder con influencia en la constitución del sistema, se advierte que en ello coinciden desde los entrevistados, los secretarios de educación de las entidades, así como los funcionarios estatales y federales que coordinan o se encuentran muy cerca de este nivel.

Sentido de la influencia de los grupos de poder en la constitución del sistema

Grupos de poder que obstaculizan la integración del sistema

Entre los entrevistados se encontraron opiniones en el sentido de la inexistencia de grupos de poder en la constitución del sistema de formación docente. Uno de ellos afirmó que no hay interés de grupo, sino una indiferencia muy marcada de la SEP y del gobierno hacia el tema de la formación docente. Otro de ellos, afirmó que la docencia siempre ha sido desdeñada, que incluso cuando se reestructuró la SEP (2005), la Subsecretaría de Educación Superior se negaba a asumir la coordinación de las escuelas normales y que a eso se debe que en la actualidad, este tipo de instituciones tengan un trato tan marginal respecto de otras instituciones de educación superior (IES). Este informante señaló que las escuelas normales sólo le interesan a los normalistas.

En la categoría de la **“existencia de grupos de poder”**, se detectaron opiniones encontradas en cuanto al sentido de su influencia. Un entrevistado afirmó que los grupos de poder han podido generar cambios en las estructuras de la SEP, pero que estos cambios no han sido eficientes en la constitución del sistema. Otro informante afirmó que el SNTE es un obstáculo en la integración del

sistema, ya que esto debilitaría sus filas de agremiados. Un informante más señaló que algunos grupos de poder obstaculizan la integración del sistema por el temor a las evaluaciones externas y de pares. Un informante en Durango señaló que los grupos de poder existentes al interior de las IFADS obstaculizan esta política en la búsqueda de preservar sus canonjías e intereses.

Grupos de poder que apoyan la integración del sistema de formación docente

En este rubro, un informante aseveró que si al SNTE se le presenta un proyecto adecuadamente estructurado sobre la constitución del sistema, éste sería apoyado. Otro entrevistado señaló que como producto de las brechas generacionales, existen grupos de docentes al interior de las IFAD que pugnan por una transformación y mejoramiento de las instituciones; es decir, apoyan esta política de integración. Un secretario de Educación aseguró en reunión nacional que el SNTE prefiere la concentración de las escuelas normales en un área de la SEP y no que sus funciones sean transferidas a las universidades u otras instituciones, como ha sido el caso en otros países de Europa Asia y los Estados Unidos.

Discusión

Las categorías que en este trabajo se analizaron se encuentran íntimamente relacionadas; esto se refleja cuando, de acuerdo con los informantes clave, encontramos la existencia de grupos de poder que influyen, ya sea negativa o positivamente en la integración del sistema de formación docente y que la transición política es un elemento que juega el mismo rol.

Después de haber encontrado esta relación entre ambas categorías, nosotros asumimos que finalmente estas posturas encontradas entre los grupos de poder obstaculizan en lo general la constitución del sistema, ya que los grupos mencionados están ahí, dentro del mismo sistema, incrustados en su vida institucional, cotidiana. No son grupos que puedan eliminarse con facilidad, están en constante lucha, con dificultades para constituir pactos que desempantanen este problema tan importante.

Dadas las características del sistema político mexicano (una federación) donde los cambios gubernamentales no se dan en las mismas fechas, el orden gubernamental que podría jugar el papel de árbitro conciliador es la Presidencia de la República, pero ésta ha tenido alternancia política, lo que ha conducido a impedir la elaboración de un proyecto político de Nación y por tanto, un proyecto educativo de Estado. Es decir, coexisten dos proyectos educativos: uno que no termina por “morir” y otro que no acaba de “nacer”.

También pensamos que cuando se realizan esfuerzos importantes, incluyendo consultas a las estructuras más bajas de la Secretaría, como son los propios docentes normalistas y de educación básica, el tiempo se agota, vienen las transiciones gubernamentales de manera inevitable, ya sea en la cúspide del sistema político (la Presidencia de la República) o en las entidades y las nuevas estructuras gubernamentales pierden tiempos valiosos en enterarse de este problema. Luego el tema se retoma y finalmente los tiempos de las transiciones políticas vuelven a afectar negativamente los avances en la materia.

Conclusión

Después de revisar los resultados de esta investigación llegamos a la conclusión de que los grupos de poder no siempre obstaculizan la integración del sistema de formación docente; existen algunos de ellos que realizan acciones para su constitución, cuyo objetivo es concretar un sistema estructurado, sólido y fuerte; sin embargo, las transiciones políticas sí afectan este objetivo, debido a que con frecuencia impiden la continuidad en las acciones, se abandonan los esfuerzos realizados, se minimizan o descalifican los esfuerzos de los funcionarios anteriores. Estas situaciones repercuten fuertemente en la integración del sistema.

En este sentido, las inevitables transiciones políticas generan el arribo de funcionarios a las altas estructuras gubernamentales. Generalmente, estos funcionarios pertenecen a grupos de poder cuyos objetivos no siempre coinciden ni entre sus contemporáneos ni con sus antecesores, lo que deriva en que la constitución del sistema dependa de la visión, compromiso y voluntad política que los nuevos funcionarios tengan sobre la importancia de la formación docente en el país.

Bibliografía

- 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*
- 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>
- Bertalanffy, L. V. (1989). *Teoría General de los Sistemas*. México: Progreso.
- 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).
- Kast, F. E. y Rosenzweig, J. E. (1997). *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias*, 4ª Edición. México: McGraw-Hill.
- 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>
- Pariente Fragoso, J. L. (2001). *Teoría de las Organizaciones. Un enfoque de metáforas*, 2ª Edición. México: Porrúa / COTACYT.
- Rosas Carrasco, L. (2003). *Aprender a ser Maestro Rural*. México: CEE / SNTE.
- Secretaría de Educación Pública. (1993). *Ley General de Educación*. México: Autor.
- Secretaría de Educación del Estado de Durango (1995). 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.
- Sociología de la Educación, Ed. Especial, 2003-2004).