

**El impacto de las reformas educativas en las escuelas normales superiores:
una aproximación desde el régimen de políticas**

**O impacto das reformas educacionais nas escolas normais superiores:
uma abordagem a partir do regime político**

**The impact of educational reforms on higher normal schools:
an approach from the policy regime**

Rosalina Romero Gonzaga*

 <https://orcid.org/0000-0002-7076-4474>

Resumen: El artículo analiza los cambios en la formación inicial de los docentes de secundaria a partir de tres reformas educativas implementadas en las escuelas normales superiores federales desde los años noventa del siglo pasado hasta el gobierno anterior. El estudio sobre las reformas educativas coloca el acento en los cambios o reconfiguraciones de carácter académico, institucional, organizacional y político que inciden en la preparación inicial de las escuelas normales superiores. Empleando la perspectiva del régimen de política pública y a través de una investigación documental y testimonios de funcionarias federales involucradas en la formación docente, se indaga sobre los cambios y/o permanencias en las escuelas normales superiores, las cuales enfrentaron severas dificultades a fin de atender la creciente demanda de educadores para la educación secundaria, inmersas en una vorágine de decisiones de carácter político. Entre los principales hallazgos, se encuentran que las tres reformas educativas estuvieron ancladas en arreglos político-institucionales que determinaron cambios incrementales y no incrementales, cuyos efectos en el régimen de políticas de la formación desencadenó resultados contraproducentes y perniciosos para las instituciones formadoras.

Palabras clave: Formación docente. Educación secundaria. Subsistema de educación normal superior. Régimen de políticas. Cambio en/de políticas.

Resumo: O artigo analisa as mudanças na formação inicial dos professores do ensino médio a partir de três reformas educacionais implementadas nas escolas normais superiores federais desde a década de noventa do século passado até o atual governo. O estudo das reformas educacionais dá ênfase às mudanças ou reconfigurações de natureza acadêmica, institucional, organizacional e política que afetam a preparação inicial das escolas normais superiores. Utilizando a perspectiva do regime de políticas públicas e por meio de pesquisa documental e depoimentos de servidores públicos federais imersos na formação docente, investigamos as mudanças e/ou permanências nas escolas normais superiores, que enfrentavam graves dificuldades para atender à crescente demanda por educadores para o ensino médio, imerso em um turbilhão de decisões políticas. Entre as principais conclusões está que as três reformas educativas estiveram ancoradas em arranjos político-institucionais que determinaram mudanças incrementais e não incrementais cujos

* Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), investigadora Asociada C de tiempo completo, doctora en Ciencias Sociales. E-mail: <rrgonzaga@comunidad.unam.mx>.

efeitos no regime da política de formação desencadearam resultados contraproducentes e perniciosos para as instituições de formação.

Palavras-chave: Formação de professores. Educação secundária. Subsistema de ensino normal superior. Regime político. Mudança nas/das políticas.

Abstract: The article analyzes the changes in the initial training of secondary school teachers based on three educational reforms implemented in federal higher normal schools from the nineties of the last century to the current government. The study of educational reforms places emphasis on changes or reconfigurations of an academic, institutional, organizational and political nature that affect the initial preparation of higher normal schools. Using the perspective of the public policy regime and through documentary research and testimonies of federal officials immersed in teacher training, we investigate the changes and/or permanence in the higher normal schools, which faced severe difficulties in meeting the growing demand for educators for secondary education, immersed in a whirlwind of political decisions. Among the main findings are that the three educational reforms were anchored in political-institutional arrangements that determined incremental and non-incremental changes whose effects on the training policy regime triggered counterproductive and pernicious results for the training institutions.

Keywords: Teacher training. Secondary education. Higher normal education subsystem. Policy regime. Change in/of policies.

Introducción

Las escuelas normales superiores son las instituciones que han formado a los maestros de educación secundaria en México. Su origen se remonta a la fundación de la Escuela Normal Superior de México (ENSM), concebida para preparar maestros, burócratas, intelectuales y especialistas, al tiempo que sirvió como referente para la creación de todas las normales superiores del país.

Por acuerdo presidencial del 23 de marzo de 1984, todas las escuelas normales se elevaron al rango de licenciatura; no obstante, han tenido dificultades y carencias estructurales para constituirse como verdaderas instituciones de educación superior (IES), debido al entramado político, normativo, organizacional y administrativo erigido, el cual ha limitado su configuración dentro del sistema educativo mexicano.

A partir de los años noventa se implementaron tres reformas educativas que pretendieron incidir o “transformar” las instituciones formadoras, lo cual implicó el diseño y aplicación de acciones por parte del Estado enfocadas al supuesto mejoramiento de las escuelas normales con infraestructura adecuada, el desarrollo de sus programas curriculares, el fortalecimiento de sus procesos de administración interna, el aprovechamiento de las tecnologías para el proceso de enseñanza-aprendizaje, así como la profesionalización de sus cuerpos docentes.

Sin embargo, a lo largo de tres décadas, las instituciones formadoras no han mejorado su infraestructura ni sus condiciones internas para responder a las necesidades formativas de estudiantes normalistas y de desarrollo profesional de sus formadores. El subsistema de formación inicial docente, que incluye a la educación secundaria, está conformado por instituciones educativas heterogéneas, con un desarrollo desigual, endógeno y reacias al cambio. Además, los centros de formación han alcanzado altos niveles de deterioro, carencias y contradicciones manifestados en la caída del nivel académico y el estatus del magisterio normalista, así como en el menoscabo de la organización y la vida académica e investigativa de las instituciones formadoras. Los problemas han tropezado con una serie de prácticas, políticas, instancias y estrategias gubernamentales contrapuestas que las han llevado por rutas inciertas.

En ese sentido, el objetivo de este artículo es analizar los cambios en la formación inicial de los docentes de secundaria a partir de tres reformas educativas implementadas en las escuelas normales superiores federales desde los años noventa del siglo pasado hasta el gobierno actual. El estudio sobre las reformas educativas coloca el acento en los cambios o reconfiguraciones de carácter académico, institucional, organizacional y político que inciden en la preparación inicial de las escuelas normales superiores.

Las preguntas que guían este trabajo son: ¿qué tipo de cambios o reconfiguraciones académicas, organizativas, institucionales o políticas tuvieron lugar con la implementación de las reformas educativas en las escuelas normales superiores? ¿Cómo impactaron en la política de formación de este subsector profesional? Con ello, se pretende dar cuenta de la persistencia de un conjunto de decisiones tomadas por distintos actores que marcaron la ruta y dinámica de las instituciones formadoras durante un largo periodo.

Como respuesta tentativa, se sostiene que las reformas educativas promovieron cambios o reconfiguraciones incrementales adversos para las escuelas normales superiores federales que se han traducido en serias dificultades para transformar su organización, vida académica y condiciones de trabajo del profesorado de educación secundaria.

Para conseguir el propósito expuesto, el trabajo está organizado en tres apartados. En el primero presento las premisas teóricas de las que parto, el método, los instrumentos y el procedimiento para el análisis. En el segundo, se realiza el análisis con base en un modelo analítico cuyo propósito es interpretar la cadena causal de los cambios en la política de formación de docentes de secundaria y la complejidad inherente del proceso político y técnico de la política pública. Cierro el trabajo con las conclusiones que se derivan de la investigación realizada.

El régimen de políticas para explicar los cambios en la formación inicial docente

El régimen de políticas, como perspectiva analítica recuperada de Carter Wilson (2000), asume que el cambio se explica por la construcción a nivel macro de acuerdos político-institucionales que moldean las decisiones de políticas y, en consecuencia, los alcances de los resultados son producto de las políticas instrumentadas. El enfoque permite captar la complejidad inherente del proceso político y técnico de las políticas educativas, con lo cual quedan incorporadas políticas, instituciones y actores.

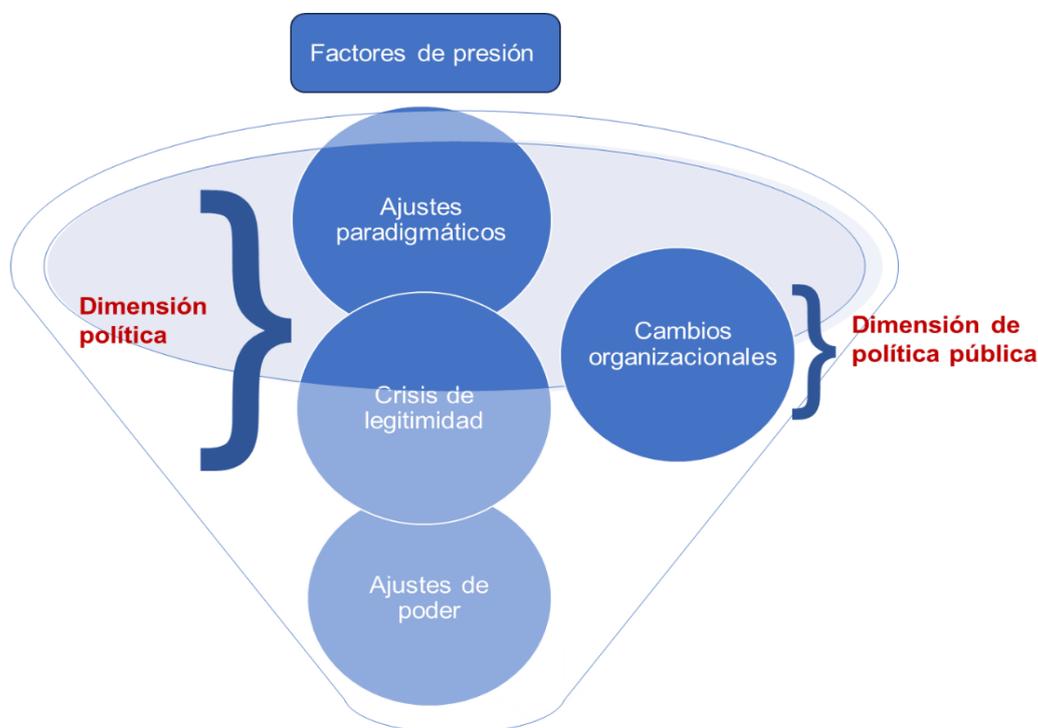
El régimen de políticas asume que los cambios, vistos como resultados de una decisión a nivel macro, pueden ser incrementales y no incrementales (Del Castillo, 2017a, p. 5; 2017b, p. 62). Los primeros son aquellos ajustes que ocurren de forma gradual a través de acciones de índole instrumental que no representan un quiebre con el pasado. Se manifiestan como cambios *en* las políticas que dan lugar a una dinámica de estabilidad y continuidad. Los cambios no incrementales se refieren a rupturas con viejas pautas decisionales del pasado, sustitución de una política por otra o cambios *de* políticas resultado de alteraciones en el paradigma de la política, por las crisis de legitimación, variaciones en los esquemas del poder o mudanzas en los acuerdos organizacionales y de la política, donde el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con renovados patrones de poder y nuevos acuerdos organizacionales que operan para generar largos periodos de estabilidad.

El trabajo explora los cambios o reconfiguraciones en la formación inicial de los docentes de secundaria a partir de tres reformas educativas instituidas en las escuelas normales superiores federales, así como su impacto en la formación de este grupo profesional a través de una adaptación del modelo de régimen de políticas de Wilson. El modelo de Wilson señala que el cambio de

régimen de políticas públicas ocurre en cinco etapas de manera simultánea: 1) factores de presión, 2) ajustes paradigmáticos, 3) crisis de legitimación, 4) ajustes de poder y 5) cambios organizacionales y de política pública (Wilson, 2000).

Los factores de presión son los eventos que alteran la estabilidad y generan condiciones para el cambio, como las crisis económicas, cambios repentinos y escándalos que impactan en el régimen de política pública. Los ajustes paradigmáticos se refieren a la desacreditación del paradigma dominante y ascenso de otro nuevo o alternativo que establece el grupo o facción dominante. La crisis de legitimidad se manifiesta cuando los tomadores de decisiones ponen en tela de juicio la racionalidad del régimen existente, promueven un paradigma alternativo y ofrecen un conjunto diferente de soluciones de política pública. De esta manera, operan ajustes de poder o mudanzas en las facciones o la coalición dominante, derivados de una confrontación directa de los grupos minoritarios contra el régimen existente, y se establecen cambios organizacionales del proceso de implementación y en los fines de la política, lo que implica la disolución, reemplazo, fusión o creación de instancias administrativas, programas o instrumentos de políticas (figura 1).

Figura 1 - Marco analítico del cambio del régimen de políticas públicas

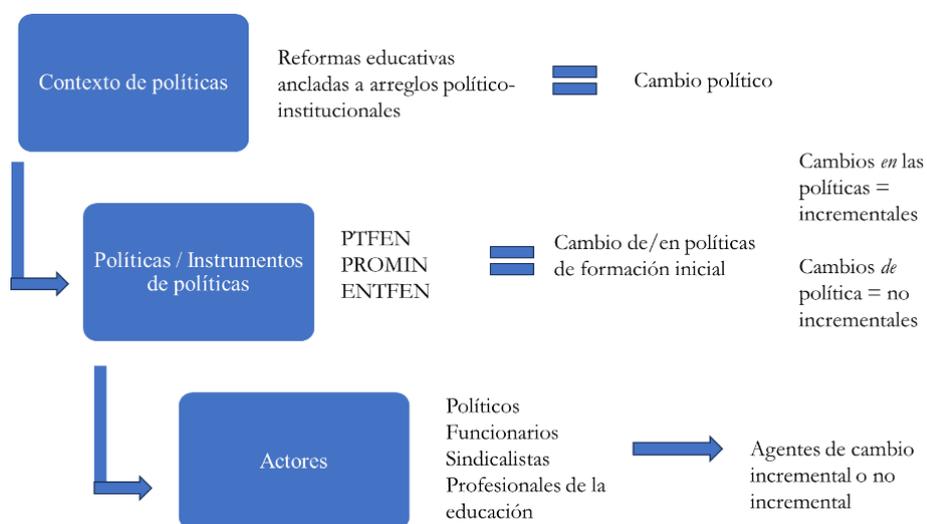


Fuente: Elaboración propia.

El dispositivo analítico, construido desde el régimen de políticas que permitió describir el proceso de cambio en las reformas educativas (RE) (figura 2), considera la dimensión política (*politics*) que se ubica a través del contexto de políticas de las reformas educativas implementadas en tres administraciones (1993, 2000, 2013), así como los arreglos político-institucionales que se construyen para generar cambios sin poner en riesgo la estabilidad del sistema educativo. En esta investigación, los arreglos políticos institucionales se refieren al Acuerdo Nacional por la Modernización de la Educación (ANMEB), el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE), la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) y el Pacto por México (PpM), con el fin de resolver o mitigar los problemas de acuerdo con la formación inicial docente. Las reformas educativas, emprendidas por los grupos que tienen los recursos para tomar decisiones, reconfiguraron las políticas educativas en las que se manifiestan los intereses en conflicto al

momento que se cuestiona la racionalidad del régimen existente (crisis de legitimación), se altera la estabilidad y generan condiciones para el cambio (factores de presión), se desacredita y emerge un nuevo paradigma dominante (ajustes paradigmáticos) o se realizan mudanzas en las facciones o la coalición dominante (ajustes de poder) con la intención de generar cambios en/de la política de formación docente.

Figura 2 - Dispositivo analítico del cambio en las reformas educativas



Fuente: Elaboración propia.

La dimensión de política pública (*policy*) corresponde al proceso de implementación de las decisiones de políticas y programas que se materializa en las modificaciones organizacionales derivadas del diseño de la reforma para asegurar el cumplimiento de los arreglos de poder. En este caso, se refiere a las decisiones de políticas y programas de formación inicial que se encuentran en el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN), el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (Promin) y la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales (EFTEN).

Método

El método que se siguió reconstruyó los procesos políticos y administrativos que se remontan a tres reformas educativas con impacto en las escuelas normales superiores federales a partir de artículos de revistas especializadas, libro blanco de la reforma 2013, planes sectoriales de educación y documentos normativos acerca de las políticas de formación docente. Se optó por una metodología cualitativa de corte documental y de carácter explicativo. Con este diseño, se buscó investigar qué tipo de cambios tuvieron lugar con la implementación de tres reformas educativas y cómo impactaron en las políticas de formación del profesorado de secundaria.

Con las formulaciones teóricas del régimen de políticas, el análisis comienza con la detección de las cinco etapas del modelo de Wilson asociadas con las dimensiones política y de política pública. Posteriormente se sometió a prueba la hipótesis de trabajo que se apoyó en la información de las entrevistas. Se entrevistó a cinco funcionarias o exfuncionarias inmersas directamente en el diseño o implementación de las políticas de formación docente en distintas administraciones gubernamentales, con el propósito de registrar sus opiniones en relación con los cambios, continuidades o permanencias que a su juicio han tenido lugar en las políticas de formación docente de las normales. La información que se obtuvo de las entrevistas se analizó con

una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de los agentes y las dinámicas de cambio en las instituciones formadoras a través de una adaptación del modelo por etapas de Wilson.

Las entrevistas se realizaron de marzo a octubre de 2020, mediante sesiones virtuales debido a la contingencia sanitaria por el Covid-19. Se les asignó un código que incluyó el acrónimo de la dependencia federal donde laboraron o laboran, seguido del día, mes y año en que se realizó el encuentro. Las funcionarias entrevistadas autorizaron que sus nombres aparecieran en el artículo. En el apéndice 1 se presenta un cuadro que contiene sus nombres, los códigos de identificación y agradecimientos por su colaboración.

El dispositivo analítico permitió determinar un nuevo régimen de políticas de formación docente basado en cambios con distintas implicaciones en el nivel de las decisiones, las finalidades de las políticas y los arreglos de poder. Los resultados de la investigación se presentan atendiendo las dos dimensiones que articulan las etapas y los momentos que se detectaron en la expansión del subsistema de escuelas normales superiores.

En las secciones siguientes, se desarrolla el modelo analítico por etapas del régimen de políticas con el propósito de interpretar la cadena causal de los cambios en la política de formación inicial de docentes de secundaria, así como la complejidad inherente del proceso político y técnico de la política pública.

Contexto de las reformas educativas

En las últimas décadas del siglo XX, el movimiento mundial de reformas educativas,¹ basado en la racionalidad económica, la competencia y gestión empresarial, transformó los sistemas educativos en todo el orbe. Dicho movimiento, que se adoptó en América Latina mediante la aplicación de los principios de la nueva gestión pública, se sustentó en aspectos técnicos y financieros que propusieron los organismos financieros internacionales en torno al denominado Consenso de Washington (BM, FMI, BID, OMC) y Consenso OCDE.

El modelo de reforma global de la educación otorgó centralidad a las escuelas y a la gestión para mejorar su calidad. En ese sentido, la educación se vinculó cada vez más con la competitividad, la eficiencia y la mejora de los sistemas educativos, por lo que la búsqueda de resultados educativos fue la prioridad desde épocas tempranas. Se implementaron reformas educativas con base en la teoría del capital humano dirigidas por la gestión de objetivos, contenidos y resultados mensurables y relacionados con los cambios en el crecimiento económico y la producción. La lógica del capitalismo global fue establecer modelos de escolarización y procesos para mejorar la calidad de la educación como medidas hacia la reestructuración de los sistemas educativos.

Las reformas educativas globales de corte gerencial pusieron en marcha políticas como la evaluación de los colectivos escolares (docentes, directores, supervisores, asesores técnico-pedagógicos) y de rendición de cuentas tendientes a controlar su trabajo; las políticas que regulan sus remuneraciones en función de su desempeño; las basadas en estándares que establecen lo que los docentes tienen que aprender y enseñar, así como la autonomía de la gestión escolar que refuerza el doble papel de los docentes (administradores escolares y trabajadores comunitarios).

¹ El inglés Pasi Sahlberg denominó *Global Education Reform Movement* (GERM) a la nueva ola de reformas educativas que han adoptado los países del norte (Estados Unidos y Canadá) y del sur (América Latina), basadas en la competencia educativa, la estandarización de resultados, la centralidad de asignaturas instrumentales, el establecimiento de un currículum común, la rendición de cuentas, la transferencia de ideas y modelos del ámbito empresarial.

Crisis de legitimación, factores de presión y ajustes en las escuelas normales superiores (1993-2000)

En un ambiente de profundización de las políticas macroeconómicas centradas en la privatización bancaria, la reducción del Estado, la apertura comercial y el control artificial de la inflación, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ensayó una nueva reforma educativa bajo el título de Programa Nacional para la Modernización Educativa (1988-1994), el cual se inscribió en el arreglo político-institucional denominado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado entre las autoridades federal y estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

El gobierno entrante puso en tela de juicio la racionalidad de la centralización y burocratización del sistema educativo. La crisis de legitimidad, según el grupo político en el poder, se manifestó en los siguientes términos:

El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites [...] En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal. En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace ya 70 años (SEP, 1992, p. 6).

La modernización educativa fue el catalizador para emprender la descentralización —y posterior federalización— y la reforma educativa, estrategias que se utilizaron como factores de presión orientados a elevar la calidad de la educación, la profesionalización del cuerpo docente y la renovación curricular. Para ello, el proyecto modernizador salinista consideró dos reformas paralelas: político-administrativa y educativa, que incluyó una reforma curricular y la puesta en marcha de programas que buscaron mejorar la calidad y la equidad educativas. Las medidas estuvieron orientadas a la distribución del poder entre los grupos que formaron alianzas o coaliciones con la intención de darle mayor viabilidad a las reformas e incidir en la formación docente.

La federalización que inició en 1992 avanzó y se consolidó debido a la conjugación de razones políticas e intereses sindicales, lo que permitió ampliar la negociación con el sindicato en temas de formación y profesionalización docente (Romero, 2020). En la formulación del programa sectorial, el SNTE intervino en las acciones convocadas para su elaboración; en cambio, se le restringió en la reforma curricular (López, 2009), la cual fue encargada al subsecretario Olac Fuentes Molinar. La imbricación de los intereses políticos y educativos permitió la definición y continuidad de las políticas de formación inicial, las cuales se negociaron con la burocracia administrativa y sindical.

Por ser una zona donde confluyeron diferentes actores e instituciones educativas con influencia en la formación docente, la reforma a las normales superiores federales llegó hasta 1999. Los diferentes grupos mantuvieron intereses en las instituciones formadoras: maestros de la vieja guardia, los desplazados de puestos clave de la SEP, la burocracia administrativa y sindical, el grupo académico del subsecretario, investigadores educativos, todos ellos fueron incluidos para poner en marcha la reforma en las normales.

La reforma curricular de las normales superiores se concretó con el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento de las Escuelas Normales (PTFAEN), que estableció originalmente cuatro líneas de trabajo: transformación curricular, actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales, elaboración de

normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico, y mejoramiento de la planta física y del equipamiento de escuelas normales (SEP, 2000, p. 130).

Posteriormente, el programa agregó dos líneas de trabajo: transformación curricular, formación y actualización de maestros y directivos, mejoramiento de la gestión institucional, regulación del trabajo académico, evaluación interna y externa, y regulación de los servicios de educación normal (SEP, 2003, p. 5), las cuales impulsaron acciones instrumentales: mecanismo para fortalecer el trabajo colegiado y el liderazgo de los equipos directivos, los criterios académicos para la organización de las actividades escolares, la planeación y la evaluación institucional. Las medidas no favorecieron el trabajo colegiado, el desarrollo profesional ni la investigación normalista.

El PTFAEN estaba asociado a programas de formación inicial, no a desarrollo profesional ni a investigación, podías articular algunas cuestiones de investigación, de desarrollo profesional, de gestión, pero con relación a la formación inicial. Lo asociamos a evaluación y luego se planteó desde la investigación, también se planteó una línea editorial, para esa ya no nos alcanzó el recurso (DGENAM-04092020).

Con la descentralización, las normales superiores experimentaron ajustes paradigmáticos centrados en

la modernización del subsistema de formación y actualización de docentes, lo que implicó revisar a fondo las estructuras académicas y administrativas para adecuarlas a las necesidades y características de la educación superior; evitar duplicación de funciones, desarticulación del subsistema y delimitar con precisión las atribuciones de cada institución (SEP, 1990, p. 22).

No obstante, la reforma en los planes de educación normal disminuyó la formación conceptual, privilegió la observación y práctica ajena (PAZ, 2021), y desaparecieron materias como Teoría y filosofía de la educación, Didáctica y evaluación del aprendizaje, y Psicología de la adolescencia (Díaz Barriga, 2021), lo que orientó el plan de estudios con una visión técnica e instrumental.

La investigación, extensión y difusión en las normales superiores no tuvieron cabida y se desvanecieron (Maya, 2005), debido a una serie de dificultades acumuladas:

desvinculación de las normales superiores con las secundarias, pobreza en recursos de aprendizaje, débil manejo de nuevos enfoques de enseñanza de las asignaturas, ausencia de trabajo en equipo, escaso uso de la evaluación, falta de trabajo colegiado (Deceano, 2000, p. 145-147).

Del PTFAEN sólo permanecieron la planeación y gestión institucionales, retomado por los programas institucionales posteriores.² La imbricación de los grupos interesados en la formación inicial docente favoreció un esquema de cohabitación que prevaleció en las normales superiores y allanaron el camino hacia los ajustes de poder.

Con la descentralización y, posteriormente, federalización educativa, las normales superiores federales quedaron bajo dependencia de la Subsecretaría de Servicios Educativos para

² El PTFAEN evolucionó en el Promin (2006) con su estrategia denominada Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), transformado en 2016 en Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN). En 2014, el Promin se integró al Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (Profocie), que se orientó a la mejora de los procesos de organización y el funcionamiento administrativo y financiero de las normales. En 2017, cambió su nombre por el de Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE).

el Distrito Federal (SSEDF)³ y la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM),⁴ encargada de aplicar el presupuesto que la Federación otorga para el funcionamiento administrativo, académico y operativo de las instituciones formadoras en el entonces Distrito Federal. Ambas posiciones fueron cedidas al SNTE. Asimismo, las escuelas formadoras dependieron de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), instancia que emitía dictámenes, autorizaba y reconocía los estudios de posgrado.

La federalización creó efectos adversos para las normales superiores federales que las colocaron en una posición vulnerable frente al resto de las instituciones de educación superior: al carecer de personalidad jurídica, la administración de los recursos quedó en manos de los gobiernos estatales —con excepción del Distrito Federal, hasta la fecha—; el nombramiento de los directivos de las escuelas obedeció a atender presiones y compromisos adquiridos, y la ausencia de oferta formativa a nivel de posgrados, salvo por algún posgrado que fue impulsado por el sindicato nacional en la Escuela Normal Superior de México.

El SNTE, por la vía de la negociación política, impulsó iniciativas de superación como especializaciones, maestrías y doctorados, con el fin de compensar las políticas de profesionalización para el sector normalista que la SEB, de manera reiterada, venía rechazando, “debido a las deficiencias que tenían en su planteamiento y estructura no contaban con la pertinencia y viabilidad requerida para la superación profesional de los docentes de la educación básica” (Maya, 2007, p. 134).

La presión política que ejercieron Benjamín González Roaro, subsecretario de Servicios Educativos del Distrito Federal, y Benjamín Fuentes González, director general de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el entonces Distrito Federal, sobre los funcionarios de la SEB para conseguir prebendas profesionales, como la autorización y adaptación de sus posgrados, fue determinante. El subsecretario y director general fueron respaldados por la dirigencia sindical nacional para dirimir conflictos de carácter político, laboral y profesional.

El régimen de políticas de formación docente establecido no incentivó la vida académica y superación profesional de los normalistas superiores; por el contrario, enfrentaron serias limitaciones financieras, de recursos materiales y humanos al carecer de personal académico que atendiera la docencia, especializaciones y posgrado. Las condiciones institucionales y los perfiles del profesorado de las escuelas no fueron objeto de atención por parte de los dos últimos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En tanto, desde los años ochenta, se implementaron objetivos, estrategias y líneas de acción para fortalecer la planta académica de las universidades públicas, en las normales superiores federales la investigación y otras funciones sustantivas fueron excluidas de la formación profesional del docente, debido a que los profesores normalistas fueron constreñidos a capacitarse y actualizarse para elaborar los programas de estudio de la licenciatura en secundaria. Era obvio que los profesores no adquirieran lo mínimo indispensable para poder cumplir con las nuevas reglas diseñadas para las universidades públicas.

³ Dependencia de la SEP creada en 1993, encargada de administrar los servicios de educación básica y normal bajo el control del gobierno federal. En 2005, se transformó en Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) como órgano desconcentrado y, en 2017, cambió por Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM).

⁴ Unidad académico-administrativa dependiente de la SSEDF que regula la vida institucional de las normales en la Ciudad de México mediante el ofrecimiento de los servicios de formación, capacitación y actualización del magisterio. Desde su creación estuvo vinculada con el SNTE.

Arreglo político-institucional, ajustes de poder y cambios organizacionales desiguales para las normales superiores (2000-2018)

En el marco de un acuerdo político-institucional que emulaba el del sexenio anterior (Compromiso Social por la Calidad de la Educación), el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) continuó con la política de la calidad de la educación bajo el modelo de gestión y evaluación basado en principios de la Nueva Gestión Pública. Los problemas generales de la educación mexicana fueron ubicados como tres grandes desafíos: “cobertura con equidad, buena calidad, e integración y gestión del sistema” (PNE, 2001, p. 58), cuya solución —se afirmó— provenía de una “revolución educativa” (PND, 2001, p. 54), lo que a la postre se diluyó.

La alternancia política quedó de manifiesto en la forma en que fueron construidos los acuerdos y las negociaciones para procesar las políticas de formación inicial, lo cual influyó directamente en la educación normal.

La política de formación inicial docente se construyó a la implementación y operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (Promin), centrado en la eficiencia, calidad y evaluación de la gestión institucional de las escuelas normales. La planeación estratégica, como factor de presión, constituyó la herramienta utilizada para emprender cambios mayores en la educación básica y normal. Como en el pasado, las decisiones técnicas tuvieron una intención política: ajustar y recomponer fuerzas internas.

Desde la SEP, la formación inicial de los maestros fue sustraída de la SEB con argumentos jurídicos, de planeación y mejora de insumos para atender a la formación de los maestros:

El único aspecto que sí se tomó bajo el paraguas del proceso general de reestructuración de la subsecretaría fue la transferencia de los asuntos relacionados con la educación normal a la nueva Subsecretaría de Educación Superior, se trataba de impulsar mayores oportunidades para los distintos tipos de educación en la educación superior (Zúñiga, en Romero, 2020, p. 230).

El tránsito de la educación normal al nivel superior obligó a crear la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), adscrita a la Subsecretaría de Educación Superior (SES), instancia a la que se inscribieron académicamente todas las normales de tipo superior. A la nueva dependencia llegó Fernando González Sánchez, yerno de la profesora Elba Esther Gordillo, dirigente del SNTE. Con las modificaciones organizacionales, las normales superiores fueron sometidas a una doble formulación de políticas por parte de la SES y la SEB⁵ en condiciones de falta de certeza jurídica, normativa y profesional.

La universitarización de los estudios de educación normal (Arnaut, 2013; Díaz Barriga, 2021) se tradujo en la imposición del proyecto denominado “academización de las normales”, el cual significó reestructurar su vida interna con el establecimiento de las labores de observación y práctica, la vinculación y el trabajo con las escuelas secundarias, y la organización del quehacer docente bajo el modelo de la enseñanza reflexiva que desarrolló la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), desterrando, a decir de sus promotoras, acciones como “la selección arbitraria de escuelas y los acuerdos con directores para la realización de las prácticas intensivas” (DGENAM-04092020). Los formadores de docentes asumieron el trabajo académico y de investigación en condiciones limitadas en términos presupuestales y materiales.

⁵ La SES propone y coordina las políticas de educación superior para las instituciones formadoras de docentes a través de la DGESPE. Hasta 2005 las normales superiores recibieron apoyo financiero, académico, técnico y administrativo de la Subsecretaría de Educación Básica, debido a su vinculación con la secundaria. No obstante, su incorporación al nivel superior, las siguen ubicando en la educación básica por la formación docente.

La situación de las normales era terrible. Las normales del resto del país habían recibido recursos del PTFAEN, nosotros no los recibimos nunca. Cuando concursamos y ganamos 32 millones [de pesos] en una ocasión y 38 millones en otra, ni modo que no te los gastaras (DGENAM-04092020).

Adicionalmente, las instituciones formadoras fueron sometidas a políticas de financiamiento extraordinario,⁶ planeación, evaluación y acreditación⁷ de posgrados, que se diseñaron exclusivamente para las universidades públicas con el propósito de obtener estímulos e incentivos los cuales se tradujeron en la competencia por recursos extraordinarios. El cambio en la gestión de recursos entre las autoridades federales y estatales implicó acoplarse a nuevas prácticas y actores con reglas de juego desiguales.

Se decidió que las normales fueran a educación superior [...]; había que competir por esos recursos; los PIFI [Programa Institucional de Formación de Investigadores], los PEFEN [Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal] [...] eran la forma de concursar por esos recursos, ese dinero se ponía en fideicomisos para el ejercicio de las normales en este caso, de manera similar a las instituciones de educación superior (AFSEDF-26102020).

Las normales superiores sufrieron fuertes presiones por parte del gobierno federal, la burocracia educativa, el SNTE y los grupos de interés⁸ al incursionar en procesos desconocidos para dichas instituciones formadoras, cuando el trabajo académico se centró en la docencia y la investigación no despuntó por la falta de condiciones institucionales, académicas, laborales y administrativas.

Las normales superiores federales seguían padeciendo precariedad académica y laboral, ausencia de incentivos para el desarrollo profesional docente, escasez de infraestructura y falta de presupuesto federal. Las políticas para dichas instituciones formadoras consistieron en introducir un sistema de incentivos financieros a partir de la productividad de la investigación y la elaboración de proyectos de desarrollo alineados con las directrices de modernización establecidas por el gobierno federal (Navarro; Contreras, 2013).

La asignación, distribución y ejercicio de los recursos federales para las escuelas normales fueron aspectos sombríos de las gestiones en los dos gobiernos panistas, aliados con el SNTE, resultado de condicionamientos políticos, presiones sindicales y arreglos institucionales. El presupuesto regular anual, así como la distribución de los recursos no regulares o extraordinarios procedentes de los programas federales por los cuales compitieron para su asignación, operó de manera diferenciada a partir de criterios administrativos, técnicos y operativos, entre otros, el número de normales públicas que participan en los programas, la matrícula que atienden, los proyectos de las autoridades estatales en la gestión académica y administrativa, soslayando las relaciones de control existentes, la ausencia de investigación y la débil gestión administrativa, problemas que padecieron las escuelas formadoras.

⁶ Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES), Programa para el Fortalecimiento de la Calidad (PFCE).

⁷ Los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) evalúan y acreditan los programas educativos en el nivel de licenciatura.

⁸ Los grupos del secretario de educación, Reyes Tamez, con apoyo del grupo Aguascalientes (Felipe Martínez Rizo y Leonel Zúñiga), del subsecretario de educación superior, Julio Rubio; del director general de educación superior para profesionales de la educación, Fernando González; de la subsecretaría de servicios educativos para el Distrito Federal, Sylvia Ortega, de la directora general de educación normal, Etelvina Sandoval.

El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), emulando a su predecesor, firmó la Alianza por la Calidad de la Educación con el SNTE como preámbulo para ampliar la reforma educativa de los gobiernos priistas. Las instituciones formadoras fueron incorporadas a las líneas de acción del Promin, programa federal que otorgó recursos para la mejora de las prácticas académicas y la gestión institucional. El gobierno calderonista siguió implementando los instrumentos de planeación estratégica y evaluación institucional como parte de los ajustes de poder: se definieron los perfiles y las condiciones de trabajo del personal académico, se creó la estructura de los cuerpos académicos (CA)⁹ y ofrecieron becas para que los profesores estudiaran un posgrado para incentivar la carrera académica. No obstante, prevaleció una visión arbitraria de las escuelas normales:

La lógica de Vázquez Mota como de Rodolfo Tuirán [subsecretario de educación superior] es “pero si has estado 20 años en la [Universidad] Pedagógica, ¿cómo es que no conoces las normales?”. Mi argumento fue: “yo no debo ser directora general de normales, debería ser un normalista”. Ellos decían: “Pedagógica y normales es el mismo asunto”, dije: no, no somos iguales, somos muy distintas, nacemos en condiciones distintas. Tardé dos meses en tomar la dirección general (DGESPE-08102020).

Mediante acuerdos políticos informales entre grupos de interés, las normales superiores fueron controladas financiera y administrativamente.

Luis Ignacio¹⁰ más bien siguió las indicaciones del sindicato, por eso ya no se pudo hacer nada con las normales en la Ciudad de México, porque había intereses para que eso no sucediera; insisto, se crece en autonomía y eso es súper peligroso (DGESPE-08102020).

Mientras a nivel federal se operaban arreglos económicos, políticos y sindicales, en las escuelas formadoras privaba la falta de reflexión e investigación acerca de los procesos formadores, lo que limitaba su crecimiento profesional, conduciéndolas más por la práctica docente y el dominio disciplinar. No obstante, fueron incorporadas a programas de méritos profesionales y laborales¹¹ cuando las universidades y sus académicos llevaban 13 años en el camino de la profesionalización y el desarrollo de competencias como investigadores, tutores y gestores en materia académica y de vinculación-extensión.

Los recursos que recibieron para realizar actividades académicas, obra de infraestructura, adquirir equipo y mobiliario no se vieron reflejados en el mejoramiento de las condiciones para desarrollar la docencia y la investigación. En 2011, la Escuela Normal Superior de México, institución formadora con el mayor número de docentes, 168 eran de tiempo completo, 96 tenían posgrado y sólo estaba constituido y registrado un cuerpo académico (DGESU, 2011).

Las diferencias abismales entre las normales y las universidades fueron soslayadas; en cambio, siguió ejerciéndose una férrea sujeción por tres vías: a) financiera, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual liberaba tardíamente el presupuesto destinado a la educación normal, más aún “los pagos por Prodep no llegaron sino después de cuatro años a unos cuantos profesores” (Ávalos, 2019b, p. 28); además, las normales superiores captan recursos provenientes de inscripciones, trámites administrativos, expedición de certificados, exámenes que

⁹ Grupos de profesores de tiempo completo que comparten una o varias líneas de generación o aplicación del conocimiento, con tres niveles de desarrollo: Cuerpo Académico en Formación (CAEF), Cuerpo Académico en Consolidación (CAEC) y Cuerpo Académico Consolidado (CAC).

¹⁰ Aliado de la profesora Elba Esther Gordillo. Permaneció en el cargo de 2006 a 2018.

¹¹ En 2012, el Promep fue rebautizado como Programa para el Desarrollo Profesional Docente del tipo Superior (Prodep) que estableció el reconocimiento de perfil deseable para profesores que comprobaran tener estudios de doctorado y dedicarse de manera equilibrada a la docencia, la investigación, la tutoría y la gestión.

entran a la SHCP y no son reintegrados al concluir el año fiscal; b) administrativa y académica por parte de la AFSEDF —después Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México— y DGENAM. La primera autoriza y canaliza los recursos presupuestales a la segunda unidad burocrática para su ejercicio, que se lleva a cabo cinco o seis meses después de haberse iniciado el ciclo escolar, además de que el periodo para ejercerlo es corto; c) normativa por parte de la DGESPE, a través de políticas y reformas académico-curriculares exclusivas para las normales superiores y a contrapelo de las reformas universitarias.

En todo ello, persistieron arreglos, coaliciones, rupturas y resistencias que debilitaron la vida académica normalista, al establecer una situación intrincada en relación con el financiamiento para el desarrollo de la formación, la investigación y la difusión realizada en las escuelas formadoras. Debido al ordenamiento constitucional híbrido (Arnaut, 2008) que posee el gobierno de la Ciudad de México,¹² las instituciones normalistas superiores quedaron atrapadas en la incertidumbre presupuestal y jurídica a la que están sometidas por parte de la administración educativa federal al no poder acceder a los recursos federales de manera directa y ser presas de la discrecionalidad y la falta de transparencia en su asignación y distribución.

La única que quedó al margen fue la AFSEDF, porque así lo decidió el administrador que marchaba cumpliendo la línea como él la entendía y les quitó la posibilidad de los recursos [...] Luis Ignacio siguió las indicaciones del sindicato, por eso ya no se pudo hacer nada con las normales en la Ciudad de México, porque había intereses para que eso no sucediera (DGESPE-08102020).

La descentralización de la educación básica y normal no incluyó a la Ciudad de México debido a razones políticas y sindicales, por lo cual la AEFM —equivalente a las secretarías de Educación de los estados— ha ejercido y administrado el presupuesto para operar la educación básica y normal a través de la DGENAM en condiciones en las que los recursos se han distribuido mediante un fondo en el que no se especifica el gasto destinado a las escuelas normales (Villarreal, 2005; Medrano; Ramos, 2019). La AEFM, considerada algunas veces como entidad federativa y en otras como Federación, sólo informó el total del gasto original, ejercido y modificado y no del presupuesto dirigido a las normales.

La compleja arquitectura administrativa, política y financiera, urdida por los grupos de interés¹³ como parte de los ajustes de poder, se manifestó en el manejo discrecional y poco transparente en la distribución de los recursos económicos y sin el conocimiento de los montos federales reales otorgados. Éstos han dependido más de la fuerza política, así como de las capacidades de negociación que los grupos de interés instalados en la educación superior y la normal establecen con la SEP, que de criterios objetivos.

Los recursos que provienen del presupuesto federal para las escuelas normales poco han incidido en el desarrollo académico e investigativo de las normales superiores, ya que la DGENAM los administra y reparte orientados a la formación, actualización y la superación profesional del personal docente, el mejoramiento de la planta física y el equipamiento, la gestión institucional y la regulación del trabajo académico, cuya distribución ha sido singular:

¹² Entidad dependiente del Ejecutivo federal en materia presupuestal, debido a que no participó en la firma del ANMEB que transfirió de la SEP a los estados la educación básica y normal.

¹³ Los grupos de la secretaria de Educación, Josefina Vázquez, del subsecretario de Educación Básica, Fernando González, del subsecretario de Educación Superior, Rodolfo Tuirán; de la directora general de Educación Superior para Profesionales de la Educación, Marcela Santillán; del administrador federal de Servicios Educativos del Distrito Federal, Luis Ignacio Sánchez, de las directoras generales de Educación Normal, Gisela Salinas y María Luisa Gordillo.

El dinero que les corresponde no llega directamente a las normales, la DGENAM le indica qué se puede adquirir, con qué proveedor y en qué momento, de tal suerte que sólo llegan a la escuela los materiales solicitados, muchas veces en mal estado. No es posible comprar equipo tecnológico, *software* ni [hacer] mejoras o construcción de inmuebles. La institución sólo cuenta con un proyector, una impresora en blanco y negro, equipos de cómputo y laboratorios obsoletos (Ávalos, 2019a, p. 4).

El régimen de políticas de formación instaurado para el sector normalista superior fue desigual y regresivo, debido a que se sometieron a procesos de planeación, evaluación y acreditación en condiciones de extrema desventaja respecto a las IES al establecer indicadores eficientistas, como “los referidos a lo que se denominó ‘capacidad académica’ (perfil deseable del personal académico y de los cuerpos académicos) y los relativos a la ‘competitividad académica’ (programas reconocidos por su calidad)” (Mendoza, 2022, p. 60).

En el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la reforma al artículo 3° constitucional del 26 de febrero de 2013, que se derivó del acuerdo político denominado Pacto por México, implicó cambios no incrementales en materia laboral y administrativa. Con tal fin, se propuso la creación del Servicio Profesional Docente (SPD), que estableció una evaluación estandarizada de los cuatro procesos de la carrera docente: ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento. Además, involucró cambios no incrementales a nivel político, al rechazar categóricamente pactar con el SNTE.

Las escuelas normales se convirtieron en el centro de atención del SPD al replantear la formación inicial, lo que implicó la actualización de las licenciaturas, la armonización de los planes y programas de estudio con los ejes del nuevo modelo educativo relacionados con los aprendizajes clave, las habilidades socioemocionales y la autonomía curricular. El nuevo modelo pedagógico pretendió superar

la verticalidad y sentido prescriptivo del sistema educativo, así como las modificaciones curriculares precedentes, [ya que] resultaron superficiales debido a que los cambios necesarios en la gestión del sistema educativo y en la formación de los docentes no fueron suficientes para dar cabida a una verdadera transformación educativa (SEP, 2017, p. 37 y 52).

El nuevo planteamiento pedagógico implicó diseñar e impulsar la EFTEN, basada en seis ejes: 1) transformación pedagógica acorde con el nuevo modelo educativo; 2) educación indígena e intercultural; 3) aprendizaje del inglés en las escuelas normales; 4) profesionalización de la planta docente en las escuelas normales; 5) sinergias con universidades y centros de investigación, y 6) apoyo a las escuelas normales y estímulos para la excelencia (SEP, 2018, p. 258).

La formación inicial docente se convirtió en un ámbito de política educativa con el objeto de atraer y retener a los mejores maestros, en el que se delineó la estrategia a fin de conformar un modelo para la preparación inicial docente y la EFTEN. A la formación le antecedieron una serie de mecanismos para regular el esquema laboral de los docentes a través de la creación del SPD y la apertura de los procesos de selección para egresados de otras IES. Las distintas acciones representaron medidas adversas para los centros de formación, ya que para asignar una plaza docente bastaba con obtener un puntaje en un examen y ser egresado de cualquier licenciatura de educación superior. Además, se enfrentaron a la existencia de plazas vacantes por jubilación sin criterios claros de asignación, la falta de mecanismos de participación en la elección de sus autoridades o en el ingreso y la permanencia de su planta docente, entre otras medidas.

Como parte de los ajustes de poder, las normales superiores quedaron encapsuladas dentro de las leyes y reglamentos negociados años atrás entre grupos políticos y sindicales con el gobierno federal para regular sus condiciones laborales, los perfiles académicos y la habilitación del profesorado bajo criterios discrecionales. Las implicaciones prácticas de esto fueron la

balcanización del subsistema normalista superior, así como la persistencia de usos y costumbres para resolver asuntos académicos, institucionales y administrativos.

Los distintos grupos instalados en la SES, la DGESPE, la AEFM y DGENAM¹⁴ se disputaron el presupuesto de la educación normal, cuyo manejo fue irregular.

Los grupos hegemónicos tienen intereses porque el presupuesto de educación básica es apantallante [...]; en superior los grupos hegemónicos no meten la mano de esa manera, no de manera tan hiriente (DGESPE-08102020).

Las escuelas primarias recibían dinero, mientras a las normales no les llegaron recursos; había corrupción, no le entregaron los recursos a la dirección general porque decían: “¿para qué lo ocupan las normales”, y no se le entregaba. El recurso era el mínimo, era el necesario para que subsistieran y sobrevivieran (DGENAM-19082020).

Los recursos del Prodep y PACTEN no llegaron a las escuelas normales (DGENAM-20032020).

En virtud de lo anterior, las instituciones formadoras se han visto imposibilitadas para reorientar la formación de maestros de secundaria. Lo han hecho con muchas dificultades, siempre en desventaja con las reformas que ha emprendido el gobierno federal para reorganizar el subsistema de formación de educación básica.

La investigación y la difusión no han tenido las condiciones para desarrollarse plenamente debido a la carencia de subsidios. La justificación técnica ha sido que los recursos extraordinarios federales no pueden otorgárselos a otra instancia federal. Esto hizo que

desde 2013 los docentes de las escuelas normales del país no pueden concursar para obtener apoyo económico ni financiamiento para sus proyectos o sus publicaciones, eso las coloca en situación de inequidad frente al resto de las IES (Ávalos, 2019b, p. 28).

Este conjunto de situaciones ha propiciado relaciones anacrónicas dominantes y funcionamiento viciado en las políticas de formación inicial que, a decir de una funcionaria, “es de poderío, es de feudo, es ‘tú, cuida tu terrenito’, no es de ‘contribuye colaborativamente a trabajar con otras áreas’” (DGENAM-20032020).

Consideraciones finales

¿Qué tipo de cambios académicos, organizativos, institucionales o políticos tuvieron lugar con la implementación de tres reformas educativas en las escuelas normales superiores? ¿Cómo impactaron en la política de formación de este grupo profesional? Con base en el modelo por etapas de Wilson (2000), en la dimensión política (*politics*) las tres reformas educativas estuvieron ancladas en arreglos político-institucionales que forjaron un conjunto de decisiones basadas en las crisis de legitimidad o cuestionamientos hacia las medidas emprendidas en los gobiernos anteriores.

¹⁴ Los grupos de los secretarios de educación Emilio Chuayffet y Aurelio Nuño; de los subsecretarios de educación básica Alberto Curi y Javier Treviño; del subsecretario de educación superior, Fernando Serrano, Salvador Jara; del director general de educación superior para profesionales de la educación, Mario Chávez Campos; del administrador federal de servicios educativos del Distrito Federal, Luis Ignacio Sánchez, y de la directora general de educación normal, María Luisa Gordillo.

Los distintos gobiernos mexicanos —dos de extracción priista y dos panistas— desencadenaron una serie de eventos o cambios repentinos (factores de presión) que alteraron la estabilidad del paradigma dominante (sistema educativo centralista y política de formación vertical), ámbito de la política educativa que trataron de reformarse, sin éxito.

Los gobiernos federales, a través del secretario de Educación, aliados con el SNTE, realizaron ajustes paradigmáticos para promover y operar una reforma educativa alineada a los intereses de los grupos en el poder. Las reformas fueron de corte instrumental, las cuales delinearon diagnósticos y conceptualizaciones acerca de la formación inicial docente, alejados de las realidades y pésimas condiciones en las que se encuentra el campo de la política educativa.

Los distintos grupos políticos y sindicales realizaron ajustes de poder, los cuales ocurrieron con la implementación de políticas y programas de formación inicial de corte instrumental que limitaron la configuración de las instituciones formadoras como IES.

En las distintas reformas educativas, las normales superiores federales fueron sometidas a estrategias de corte eficientista, gerencial o de evaluación que no afectaron las viejas rutinas y estructuras de control y dominación bajo las cuales se diseñaron las escuelas de formación docente. La estabilidad y continuidad de las instituciones formadoras estuvieron ancladas en arreglos institucionales materializados en leyes y reglamentos negociados entre grupos políticos y sindicales con el gobierno federal, con el fin de controlar las condiciones laborales, los perfiles académicos y la habilitación del profesorado.

A nivel organizacional persistieron estructuras vetustas dominantes que establecieron una gestión basada en el control jurídico, pedagógico y administrativo. El poder sobre las normales superiores se ejerció por la vía de los exiguos recursos y subsidios federales extraordinarios orientados a la aparente profesionalización de los normalistas, la falta de personalidad jurídica y autonomía organizativa y académica, así como por las formas de trabajo individualizadas y atomizadas.

En las reformas educativas, los diversos programas federales implementados no favorecieron a las normales superiores, debido a que los grupos de interés persistieron para mantenerla dentro del subsistema de educación básica pese a que se dispuso su transferencia a la educación superior y en la práctica ha servido a dos subsistemas con escasas posibilidades de convertirse en IES. Las instituciones formadoras han estado envueltas en una compleja red de relaciones de poder, plagada de conflictos y contradicciones entre grupos académicos, políticos y sindicales.

En los nuevos regímenes de políticas, las reglas del juego fueron impuestas por los grupos tecnocráticos, apoyados por la clase política, el sindicato y las burocracias educativas federal y local. Los conflictos, presiones y negociaciones son prácticas que mantienen a las normales como reducto de intereses.

Las decisiones de política en la formación inicial docente han seguido una lógica corporativa y clientelar, las cuales reciben el respaldo de los grupos de interés instalados en la cúpula del poder. El entramado de intereses que subsiste entre el gobierno federal, la SEP-SEB, grupos dominantes del SNTE, grupos académicos y cuerpos de burócratas ubicados en la SES-DGESPE-AEFCM-DGENAM han frenado y obstaculizado el funcionamiento de las instituciones. El presupuesto y la gestión de los recursos públicos de la educación básica y normal han significado la aparición de nuevos grupos y prácticas de control.

Las normas y rigideces institucionales dominantes han impedido que las instituciones se apropien de su formación e incorporen la investigación como parte de su profesionalización. El régimen de políticas de formación en cada sexenio instaló una gestión institucional y administrativa restringida a cargas burocráticas que llevaron a las escuelas normales superiores a desarrollar formas de trabajo individualizado y ausencia de vida académica y colegialidad, con lo cual se demolió la identidad e integridad académica. Los programas de formación inicial fueron limitados e instrumentales, con pocas posibilidades de articular aspectos de desarrollo profesional.

Referencias

ARNAUT, A. La administración de los servicios educativos y el entorno político en el Distrito Federal después de la federalización de 1992. *In*: DIDRIKSSON, A.; ULLOA, M. (coord.). **Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México**. México: Secretaría de Educación del Distrito Federal, 2008. p. 145-152.

ARNAUT, A. Los maestros de educación básica en México: trabajadores y profesionales de la educación. *In*: Seminario organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Senado de la República. 2013. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/foros/docs/130613_presentacion1.pdf. Acceso en: 16 de marzo de 2022.

ÁVALOS, A. (coord.). Proyecto académico institucional de la Escuela Normal Superior de México para alcanzar la excelencia educativa. 2019a. Recuperado el 14 de noviembre de 2021, de <https://drive.google.com/file/d/1QB4qf7yVi1PMLaQNrBJ97L1iQJbWWz/view?ts=5f3335> <https://drive.google.com/file/d/1QB4q-f7yVi1PMLaQNrBJ97L1-iQJbWWz/view>

ÁVALOS, A. El financiamiento, la organización institucional y la gestión como condiciones para el desarrollo y difusión de la investigación educativa en las escuelas normales. *In*: XV CONGRESO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA, 2019, Acapulco. **Anais** [...]. Acapulco: Guerrero. 2019b. p. 24-31.

DECEANO, F. La reforma de la educación normal, 1996-2000. *In*: SEP. **Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000**. México: Secretaría de Educación Pública, 2000. p. 127-148.

DEL CASTILLO, G. El cambio de políticas en la Reforma Educativa en México: una aproximación desde los estudios de política pública. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 2, p. 1-20. 2017a. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.2.005>

DEL CASTILLO, G. El estudio del cambio de políticas en el campo de política pública. **Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública**, v. 4, n. 2, p. 53-66. 2017b.

DÍAZ BARRIGA, A. Política de la educación normal en México. Entre el olvido y el reto de su transformación. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, v. 26, n. 89, p. 533-556, jun. 2021.

DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA (DGESU). Informe Primer Trimestre, 2011. 2011. Disponible en: <https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sites/default/files/2019-06/Informe%20Trimestral%202011%201ro.pdf>. Acceso en: 24 de mayo de 2022.

LÓPEZ, E. **La política curricular de la SEP para la educación secundaria. Análisis comparativo de las reformas de 1993 y 2006.** 2009. Tesis (Maestría en Políticas Públicas Comparadas) - Flacso México, Ciudad de México, 2009.

MAYA, O. Las políticas de profesionalización del magisterio. *In*: NORIEGA, M. (coord.). **Cultura política y política educativa en el sexenio de Ernesto Zedillo.** México: Universidad Pedagógica Nacional, Plaza y Valdés, 2005. p. 140-173.

MAYA, O. **Los posgrados en la profesionalización del magisterio: políticas, instituciones y profesores.** 2007. Tesis (Doctorado en Educación) - Universidad Pedagógica Nacional México, Ciudad de México, 2007.

MENDOZA, J. **La educación superior en México: expansión, diversificación y financiamiento en el periodo 2006-2021.** México: IISUE-UNAM, 2022.

MEDRANO, V.; RAMOS, E. **La formación inicial de los docentes de educación básica en México.** Educación normal. Universidad Pedagógica Nacional. Otras instituciones de educación superior. México: INEE, 2019.

NAVARRO, M. A.; CONTRERAS, K. Gobernanza y educación superior en México. **Universidades**, n. 57, p. 38-50, jul./set. 2013.

PAZ, V. **La biología en la Escuela Normal Superior de México (siglo XX).** México: Universidad Pedagógica Nacional, 2021.

Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2001-2006. México: Presidencia de la República. 2001.

Programa Nacional de Educación (PNE), 2001-2006. México: Presidencia de la República. 2001.

ROMERO, R. **La encrucijada de la educación básica en México: éxitos, fracasos y omisiones (1978-2012).** México: IISUE-UNAM, 2020.

SEP. **Programa Nacional para la Modernización Educativa - 1990-1994.** México: SEP, 1990.

SEP. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. **Diario Oficial de la Federación.** México, 19 de mayo. 1992.

SEP. **Memoria del Quehacer Educativo - 1995-2000.** México: SEP, 2000.

SEP. **El diagnóstico institucional en las escuelas normales. Orientaciones para su elaboración.** México: SEP, 2003.

SEP. **Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad.** México: SEP, 2017.

SEP. **Libro Blanco de la Reforma Educativa - 2012-2018.** México: SEP, 2018.

VILLARREAL, H. **La asignación de recursos públicos a la educación: problemática y perspectivas.** México: FCE. 2005.

WILSON, C. A. Policy regimes and policy change. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 20, n. 3, p. 247-274, set./dez. 2000.

Apéndice 1

Este artículo se nutrió de los datos, información clave, miradas y experiencias de funcionarias educativas federales y locales, a quienes agradezco infinitamente: María de Lourdes Huertero Delgado, Rocío Jaramillo Flores y Gisela Salinas Sánchez, funcionarias de la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM) de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (SSEDF); Marcela Santillán Nieto, directora (2007-2013) de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) de la Secretaría de la Educación Pública (SEP), Sylvia Ortega Salazar, subsecretaria de Servicios Educativos para el Distrito Federal (2001-2006) y Leonel Zúñiga Molina, titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. A todas las personas, mi más profundo agradecimiento.

Entrevistas

Nombre	Código
Leonel Zúñiga Molina	UPEPE-23062014
Lourdes Huertero Delgado	DGENAM-20032020
Rocío Jaramillo Flores	DGENAM-19082020
Gisela Salinas Sánchez	DGENAM-04092020
Marcela Santillán Nieto	DGESPE-08102020
Sylvia Ortega Salazar	AFSEDF-26102020

Recibido: 26/12/2023

Versión corregida recibida: 14/02/2024

Aceptado: 15/02/2024

Publicado online: 23/02/2024