
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 29 Número 19

22 de febrero 2021

ISSN 1068-2341

La Política de Formación de los Profesores de Educación Secundaria Baja: Cambios, Inercias, Ausencias y Retos. El Caso de la Escuela Normal Superior de México, 1983-2020

Rosalina Romero Gonzaga

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Citación: Romero Gonzaga, R. (2021). La política de formación de los profesores de educación secundaria baja: Cambios, inercias, ausencias y retos. El caso de la Escuela Normal Superior de México, 1983-2020. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(19).
<https://doi.org/10.14507/epaa.29.5676>

Resumen: El propósito del artículo es analizar los cambios que se han venido gestando en la formación de los profesores de educación secundaria baja, a través de las condiciones académicas, organizativas e institucionales que experimenta una institución formadora. El trabajo presenta los resultados de una investigación realizada en la Escuela Normal Superior de México en relación con los ambientes y circunstancias en las que se desarrolla la vida académica de los formadores de docentes en contextos de periódicas reformas que promueven la transformación y el fortalecimiento de las escuelas normales sin alcanzar los resultados deseados. Se asume que las políticas de formación son fragmentarias e inacabadas producto de la imbricación de arreglos institucionales, prácticas, rutinas y estrategias tradicionales que inciden en el desarrollo y devenir de la institución formadora. Desde esta perspectiva, se exploran las disposiciones de los formadores en estos entornos, así como los horizontes de posibilidad de cambio de una legendaria institución.

Palabras clave: Políticas de formación; formadores docentes de secundaria baja; educación normal superior; subsistema de formación docente; cambio educativo

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 16-6-2020

Revisiones recibidas: 21-10-2020

Aceptado: 16-11-2020

Policies for training lower secondary education teachers: Changes, inertia, absences, and challenges. The case of the Escuela Normal Superior de México, 1983-2020

Abstract: The purpose of the article is to analyze the changes that have been taking place in the training of lower secondary education teachers, through the academic, organizational and institutional conditions experienced by a training institution. The work presents the results of an investigation carried out at the Escuela Normal Superior de México and focused on the environments and circumstances in which the academic life of teacher educators develops in contexts of periodic reforms that promote the transformation and strengthening of the normal schools without achieving the desired results. Training policies are assumed to be fragmentary and incomplete as a result of the interweaving of institutional arrangements, practices, routines, and traditional strategies that affect the development and future of the training institution. From this perspective, the dispositions of the trainers in these environments are explored, as well as the horizons of possibility of change of a legendary institution.

Keywords: Training policies; lower secondary teacher educators; high education; teacher education; educational change

A política de formação de professores do ensino secundário: Mudanças, inércias, faltas e desafios. O caso da Escuela Normal Superior de México, 1983-2020

Resumo: O objetivo do artigo é analisar as mudanças que vêm ocorrendo na formação de professores do ensino médio, por meio das condições acadêmicas, organizacionais e institucionais vividas por uma instituição de formação. O trabalho apresenta os resultados de uma investigação realizada na Escola Normal Superior de México em relação aos ambientes e circunstâncias em que se desenvolve a vida acadêmica dos formadores de professores em contextos de reformas periódicas que promovem a transformação e o fortalecimento do escolas normais sem alcançar os resultados desejados. As políticas de formação são consideradas fragmentárias e incompletas como resultado do entrelaçamento de arranjos institucionais, práticas, rotinas e estratégias tradicionais que afetam o desenvolvimento e o futuro da instituição de formação. Nesta perspectiva, são exploradas as disposições dos formadores nestes ambientes, bem como os horizontes de possibilidade de mudança de uma instituição lendária.

Palavras-chave: Políticas de formação; formadores de professores do ensino secundário inferior; ensino normal superior; subsistema de formação de profesores; mudança educacional

Introducción

Los esfuerzos y recursos para concretar la transformación y el fortalecimiento de las escuelas normales superiores en México han resultado insuficientes dado un conjunto de dificultades que han limitado la vida académica, institucional y organizativa de las instituciones formadoras. Desde su creación, el sistema nacional de formación de maestros de educación básica se ha caracterizado por la coexistencia de distintas instituciones abocadas a atender las diversas necesidades formativas: desde las escuelas normales para la formación de educadoras, profesores de primaria y secundaria baja, maestros de educación física, profesores en educación tecnológica, profesores de telesecundaria, profesores de artística, educación indígena, hasta profesores en intervención e inclusión educativa y educación inicial. Ante este mosaico caracterizado por la presencia de docentes con diferentes perfiles profesionales la formación del profesorado de educación básica ha sido un ámbito de la política educativa fragmentada e inacabada en los aspectos académico, organizativo e institucional, diseñada bajo una lógica de control y dominio. Las instituciones formadoras de docentes de educación básica han estado en tensión permanente al estar sujetas al Estado mexicano en cuanto a sus funciones, proyectos institucionales, planes y programas de estudio, planta académica, organización interna; al estar bajo el control corporativo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a través de la supervisión y operación de los servicios de la educación normal y la actualización del magisterio en la capital del país, así como al padecer un desarrollo institucional estrecho y deformado por intereses de los gobiernos en turno.

De manera específica, la formación de los profesores de secundaria baja, cuya responsabilidad ha recaído en la Escuela Normal Superior de México (ENSM), ha sido un ámbito de la política educativa desarticulado, ya sea porque las reformas educativas y curriculares se han centrado en la educación primaria o preescolar; porque ha sido una esfera de regulación débil por parte del gobierno federal; un área controlada por el SNTE; porque las reformas del subsistema de formación inicial han tenido un impacto más lento que la formación permanente sobre el magisterio en servicio; o porque representa un camino largo y costoso que se ha desestimado.

A lo largo de la historia la formación inicial de los docentes ha caminado a contrapelo de la formación continua la cual se ha orientado a la atención de las necesidades urgentes de los maestros en servicio para la ejecución de las reformas educativas, mientras las normales superiores siguen aisladas y poco comunicadas, a pesar de que fueron planeadas como instituciones de educación superior no se dieron los pasos necesarios para elevarlas a ese nivel (Reyes & Zúñiga, 1994). La formación de maestros de secundaria baja sigue siendo cuestionada a la luz de los resultados arrojados por la sociedad y los estudiantes quienes han cambiado. Si bien se han ampliado los lugares para aprender, los sistemas para acceder a la información, las posibilidades de intercambio y de comunicación (Poggi, 2013; UNESCO, 2006) los objetivos educativos, los contenidos curriculares, la forma de organizar la enseñanza y las estructuras institucionales de las normales superiores se mantienen inalterables.

El propósito del artículo es analizar los cambios que se han venido gestando en la formación de los profesores de educación secundaria baja¹, a través de las condiciones académicas, organizativas e institucionales que prevalecen en la ENSM y su incidencia e impacto en el quehacer docente. La formación de docentes de educación secundaria baja es un campo de estudio emergente poco investigado y de escasa relevancia para conocer procesos implicados en la preparación para la docencia y la investigación. Si bien existen estudios sobre las dificultades que rodean a la profesión,

¹ Para fines de este trabajo se optó por considerar la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (UNESCO, 2013). En México la secundaria baja corresponde a los estudios de secundaria.

la selección de sus aspirantes, la renovación de su planta académica, las condiciones de su práctica se carecen de investigaciones sobre la formación de docentes que laboran en estos espacios educativos.

Como hipótesis se sostiene que la formación de maestros de educación secundaria baja ha sido parte de una política inconclusa que ha tenido consecuencias contradictorias para la transformación de la ENSM. Lo anterior está relacionado con sus condiciones académicas, organizativas e institucionales. Como política educativa, ha sido poco atendida y definida en los planes y programas gubernamentales, debido a que se sigue considerando a los docentes más como instrumentos que como sujetos clave en la transformación de los centros de preparación docente. La formación es un ámbito de política pública diseñada de manera aislada que considera el rediseño organizacional, institucional y académico como elementos independientes y fragmentarios.

En ese sentido, es pertinente preguntarse: ¿qué cambios y problemas ha presentado la formación de los profesores de secundaria baja a partir de las reformas educativas?, ¿cómo los factores académicos, organizativos e institucionales han contribuido al éxito o deterioro de su formación y su falta de vinculación con las necesidades de aprendizaje de los adolescentes?

Para abordar el tema utilizo una doble perspectiva teórica procedente del nuevo institucionalismo histórico (IH) y el cambio educativo (CE), las cuales pretenden conectar los dos niveles de análisis que aborda la investigación: los intereses de los actores y las instituciones (agencia y estructura), bajo el supuesto de que las preferencias se desarrollan durante la acción política, la cual estructura el tipo de arreglos institucionales y las estrategias de los actores.

Para el logro de los propósitos expuestos, este trabajo está organizado en tres apartados: la explicación del andamiaje conceptual del estudio fundado en el IH y el CE y la ruta metodológica; en seguida, una breve radiografía de la institución formadora que incluye el análisis de las entrevistas efectuadas a los actores educativos vinculado con las categorías conceptuales planteadas; por último, las conclusiones, responderán a las interrogantes que se plantearon en el trabajo, estableciendo en qué medida los resultados se encuentran en sintonía con la hipótesis formulada.

El Institucionalismo Histórico y el Cambio Educativo como Aproximaciones Teóricas para Explicar la Formación como Ámbito de Política Educativa Artificial

Este trabajo recupera elementos conceptuales del nuevo institucionalismo histórico (IH) y el cambio educativo (CE) cuyo centro es la persistencia de un conjunto de decisiones tomadas por grupos académicos, políticos y sindicales que marcan la ruta y dinámica de la institución, así como las disposiciones de los docentes formadores para generar o frenar el cambio. Los enfoques seleccionados fijan su atención tanto en la estabilidad, permanencia y homogeneidad institucional como en las posibilidades y límites del cambio en las prácticas e ideologías de los docentes.

En la investigación analizo el desarrollo, devenir y cambio en períodos de reforma educativa de la Escuela Normal Superior de México (ENSM), con base en conceptos analíticos como el *path dependence* y las coyunturas críticas. Para el IH, las instituciones generan rutinas, normas y estructuras formales que persisten en el tiempo y dejan una fuerte impronta en los resultados políticos (Immergut, 2006). Los individuos no son actores racionales maximizadores, sino personas que toman un conjunto de decisiones que reproducen normas y valores institucionales dominantes (Bertranou, 1995; March & Olsen, 1997). Por su parte, para el enfoque del CE la institución formadora y los docentes no sólo son portadores de un discurso y unas prácticas que reproducen el orden social, sino que constituyen espacios y sujetos capaces de producir nuevos conocimientos y, por consiguiente, nuevas prácticas alternativas.

Desde la perspectiva del IH, cuando una institución se está formando, se establece una ruta o trayectoria (*path dependence*) que es perpetuada por los actores educativos mediante patrones regularizados de conductas y prácticas rutinarias que se han ejercidos desde antaño. Dichos senderos intervienen en un determinado momento histórico y determinan las variaciones en los resultados educativos. En consecuencia, los acontecimientos pasados influyen en la situación actual. En la institución formadora pueden gestarse desviaciones de las pautas de comportamiento dominantes de modo que permite darle continuidad y perpetuarse.

Una idea clave del concepto de dependencia del rumbo es la noción de coyunturas críticas (*critical junctures*), definido como un período de cambio significativo o una situación de transición política experimentada que delimitan la producción de diferentes legados, caracterizado por un clima de profundo cambio, como una reforma educativa. En una coyuntura crítica, el proceso de cambio que se inauguró deja un derrotero que lleva a los actores educativos a tomar decisiones sucesivas a lo largo del tiempo, que reproducen esa herencia.

De este modo, rastreo las sendas de desarrollo académico, organizacional e institucional que han configurado a la ENSM a partir de la última década del siglo XX por medio de las secuencias en las distintas reformas educativas con impacto en las normales. Estos aspectos arrojan luz sobre las inercias subsecuentes que tienen lugar en el tiempo, donde la estabilidad y la continuidad de la institución formadora están ancladas en arreglos institucionales duraderos.

No obstante que manifiesta rigideces institucionales, existe la posibilidad del cambio educativo el cual precisa del establecimiento de arreglos formales e informales, los cuales son los procedimientos que permiten, a través de la negociación política, que los actores realicen intercambios políticos. En las instituciones formadoras de larga data el cambio institucional es isomorfo (Powell & DiMaggio, 1999) entendido como el proceso de imitación de un conjunto de reglas, modelos y comportamientos que derivan de otras instituciones.

El contexto institucional en el que interactúan los formadores de docentes de secundaria baja está regido por marcos de referencia cultural, convenciones, prácticas y repertorios simbólicos que dejan los distintos grupos de interés y determinan su comportamiento, interiorizando la cultura bajo la que se rigen. Las prácticas institucionales de la norma superior son productos culturales y los profesores se agregan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional a través de procesos miméticos (Powell y DiMaggio, 1999), simulaciones seguras de cooperación o colaboraciones artificiales (Hargreaves, 2018) que se establecen a nivel de la institución formadora.

Ruta y Diseño Metodológico

Para conocer sobre los cambios que se han venido gestando en la formación de los profesores de secundaria baja a lo largo de cuatro décadas, se analizaron las condiciones académicas, organizativas e institucionales que presenta la ENSM, ubicada en la alcaldía Azcapotzalco de la Ciudad de México. Para ello, se llevó a cabo una investigación mixta de carácter analítico en la que se utilizó la metodología cualitativa y cuantitativa. En relación con la primera se realizó una revisión documental desde 1980 hasta 2020, lapso durante el que se generaron reformas y políticas que afectaron a los formadores de docentes de secundaria baja. El corpus de estudio se conformó por fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentos de política educativa, acuerdos presidenciales y secretariales, reglamentos y normas sobre las políticas de formación del profesorado de secundaria baja. Además, se entrevistó a 11 informantes: 7 formadores de docentes de educación secundaria baja, 3 funcionarias de la dirección operativa local y 1 de la dirección académica federal realizadas durante el otoño de 2019 y 2020, con el propósito de registrar sus opiniones en relación con los cambios, continuidades y transformaciones que a su juicio han tenido lugar en la normal superior. La mayoría de las entrevistas se llevaron mediante sesiones virtuales debido al periodo de contingencia

experimentado. Para el caso de los formadores docentes se tomó en cuenta su grado de escolaridad - doctorado- y nombramiento -tiempo completo-, y en el caso de las funcionarias su posición jerárquica dentro del aparato administrativo local y federal -direcciones generales-. En términos generales, las y los formadores de docentes y funcionarias entrevistados mostraron amplia disposición para el desarrollo de la entrevista, que en promedio duró dos horas. Por obvia razón, aquellas funcionarias retiradas del servicio público aportaron valiosa información sin compromisos ni temores. Por su parte, las y los formadores docentes que se hallan laboralmente en activo se mostraron abiertos y confiados. Dichas entrevistas fueron grabadas y transcritas para su análisis posterior. En cuanto a la segunda metodología se solicitó y obtuvo información estadística procedente de varias fuentes oficiales que sirvió de evidencia y sustento para explicar procesos complejos.

El diseño metodológico consistió en ubicar y revisar los cambios, problemas y retos que enfrenta la formación de los docentes de secundaria baja en la normal superior en periodos de cambio, a la luz de tres dimensiones: 1) académicas, 2) administrativas, 3) organizacionales, las cuales fueron utilizadas para procesar y examinar las respuestas de los entrevistados. Una vez que se realizó el análisis conjunto, se identificaron tres sendas de desarrollo que estructuraron la vida de la institución formadora: la de ruptura y retracción (1983-1991); la de restricción y exclusión (1992-2008); la de planeación académica inconclusa y contracción de la vida académica (2009-2020). Así, los resultados de la investigación se organizaron bajo estos tres momentos.

La Formación del Profesorado de Educación Secundaria Baja: Radiografía Académica, Organizativa e Institucional de la ENSM

La vida académica, organizativa e institucional de la ENSM,² ubicada en una zona periférica de bajos ingresos a la que asisten maestros-alumnos de clase media baja, está caracterizada por una serie de políticas, programas y estrategias contrapuestas que lo mismo la han hecho crecer sin madurar que navegar y perder rumbo. Dichas medidas han sido producto de decisiones gubernamentales y acciones de grupos académicos, políticos y sindicales enmarcadas en las reformas a la educación básica y la formación docente, así como de las necesidades profesionales con escasa respuesta por parte de la autoridad educativa.

Desde los años setenta la ENSM dependió administrativamente de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC)³ y académicamente de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB)⁴, fue miembro fundador de la ANUIES y a la que dejó de pertenecer por falta de pago. En la década de los noventa la autoridad educativa federal se limitó atender la formación inicial de maestros de acuerdo con los niveles educativos existentes (preescolar, primaria y secundaria baja), situación que no permitió la articulación de la educación básica desde las escuelas

² La Normal Superior nació en el seno de la Universidad Nacional de México (UNM) con la Escuela Nacional de Altos Estudios (1910), sustituida por la Facultad de Altos Estudios (1923), después denominada, Escuela de Graduados (1924) y la Escuela Normal Superior (1924). Sobre su desarrollo y devenir ver el trabajo de Patricia Ducoing, 2004.

³ Unidad administrativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que tuvo bajo su responsabilidad la normatividad de las instituciones formadoras de maestros de educación básica de todo el país. Con la reestructuración de la SEP en 2005 cambió de denominación a Subsecretaría de Educación Superior (SES).

⁴ Unidad administrativa de la SEP encargada de normar y regular la vida de las instituciones de formación inicial, continua y permanente. En 1994, se denominó Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN), y en 2005 cambió a Subsecretaría de Educación Básica (SEB). A partir de ese año, se conserva esta última denominación.

normales, tampoco logró transformar o mejorar las prácticas pedagógicas de los docentes de secundaria baja. Las reformas de los planes y programas de la educación secundaria baja (2006, 2011 y 2016) siguieron sin vincularse con la reforma curricular de normales (1999, 2012). Por su parte, los formadores de docentes siguieron preparando a profesores-alumnos con el plan de estudios de 1999. En el marco de la reforma educativa del 2013 y la implementación del modelo educativo para la educación obligatoria del 2017, los planes de estudio para la formación inicial de profesores en educación básica fueron reformados e implementados en agosto del 2018 y cuestionados por los docentes de la normal superior para quienes la participación en el diseño de los programas de estudio fue semiclandestino, poco abierto y transparente (Furlán, 2005; Tercero, 2019). A diferencia de otras instituciones de educación superior (IES), la normal superior ha sufrido serias limitaciones que han causado diferentes políticas educativas al obstaculizar el desarrollo de una vida académica, organizativa y administrativa constante.

Ruptura y Retracción de la Formación Docente Superior (1983-1991)

Con las políticas de desconcentración (1978) y descentralización educativa (1982)⁵ la SEP recuperó el control de la ENSM⁶, con apoyo del SNTE⁷, al interrumpir el proceso de autogestión que construyó la institución formadora desde los setenta y reducir su ámbito de competencia con el plan de reestructuración académica y administrativa elaborado por las autoridades educativas y el SNTE.

Desde 1960, la ENSM había acumulado una serie de problemas derivados del escaso interés que mostró el gobierno federal y el nivel de politización que alcanzó la institución formadora: déficit en la planta de profesores; deterioro de la vida académica; masificación y pugnas por el control de los programas abiertos y semiabiertos; deterioro e insuficiencia de infraestructura adecuada y de materiales escolares (biblioteca, laboratorios); imposibilidad de realizar investigación debido a que se abocaron a la titulación de los maestros y el reclutamiento masivo de profesores de educación secundaria baja. Los problemas se combinaron con la decisión del gobierno del presidente Luis Echeverría de incorporar la educación normal -constituida por los estudios de licenciatura, maestría y doctorado- a nivel superior en la Ley Federal de Educación (1973), aunque en los hechos siguió manteniéndose como subprofesión al carecer del bachillerato como requisito para realizar estudios profesionales. Además, reforzaba la incertidumbre los acuerdos entre el secretario de educación y los organismos estudiantiles mediante los cuales “la ENSM obtuvo el derecho de generar su propia reforma académica y reglamento interno; sustitución del consejo técnico consultivo por un consejo técnico consultivo paritario; aumento del presupuesto” (Bahena, 1996, p. 172).

⁵ Políticas administrativas implementadas en los gobiernos de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) que consistieron en la delegación de funciones administrativas a los gobiernos estatales y las primeras medidas adoptadas para transferir la operación de los servicios de educación básica y normal.

⁶ Desde 1946, la ENSM intervino en los asuntos de académicos, organizativos y administrativos a través del Consejo Técnico Consultivo, órgano de gobierno convertido en paritario que funcionó entre 1972 hasta 1983, periodo bajo el dominio de los profesores-alumnos de los cursos intensivos de verano, instalándose un ambiente de tensión y enfrentamientos entre la comunidad estudiantil de las especialidades (profesores-alumnos en contra del *establishment*) y la comunidad estudiantil del doctorado (profesores-alumnos vinculados con ex- directores y maestros con mayor antigüedad y con el SNTE) por el monopolio de la formación de docentes de educación media (secundaria baja).

⁷ A decir de Alberto Arnaut, el SNTE apoyó la desconcentración de los cursos intensivos y hasta fue probable que participara tanto para tomar la decisión como para ejecutarla, ya que todas las ciudades elegidas como sedes de los cursos eran fuertes bastiones de Vanguardia Revolucionaria, grupo hegemónico del sindicato nacional (Arnaud, 1998, p. 163).

La etapa de autogobierno que experimentó la ENSM (1972-1983) colocó a la institución en una posición frágil y complicada al verse rebasada por las luchas internas, lo que les impidió desarrollar su proyecto de reforma académica democrática. Por el contrario, permaneció al margen de la reforma del plan y los programas de educación normal superior por áreas, aplicando el plan de estudios por asignaturas.⁸ Esta situación impidió a la comunidad académica apropiarse y modificar el plan de estudios de 1983, que reagrupó a las 16 anteriores especialidades en siete licenciaturas vinculadas con las áreas y planteó establecer una división de posgrado con programas de maestría y doctorado. Las propuestas chocaron con un conjunto de prácticas dominantes permeadas por el periodo de convulsión política y sindical que experimentó. Por ello, la ENSM sólo operó las licenciaturas, sin la existencia de maestrías, salvo un Doctorado en Pedagogía que funcionó hasta su cancelación.⁹

El plan 1983 estableció la formación de los profesores de escuela como docentes-investigadores, lo cual implicó modificar la práctica de enseñar a ser profesor a la de formar investigadores educativos¹⁰, la cual fue ajena a la mayoría de los docentes, acostumbrados a desarrollar un conjunto de habilidades guiadas por una metodología más que por las teorías. Además, el plan curricular tuvo escaso conocimiento del desarrollo de los adolescentes, las llamadas prácticas se desarrollaban como simulacros en las aulas de la ENSM y la ausencia de asesorías para solucionar las problemáticas detectadas en las secundarias bajas fueron evidentes. El divorcio entre la teoría y la práctica condicionó la actividad docente orientada a reflexionar sobre la experiencia educativa de los normalistas superiores (Lozano, 2014; I. Lozano, Entrevista, 2019).

El acuerdo presidencial de 1984 que elevó al rango de licenciatura los estudios de educación normal, si bien implicó un mayor reconocimiento a la labor docente no se realizaron cambios de fondo en la concepción tradicional de la formación de maestros de secundaria baja, a pesar de los cambios que presentaba. El plan y los programas de estudios sufrieron revisiones y modificaciones, sin ser sometidos a una auténtica evaluación, en virtud de que el enfoque que permeó fue formar docentes-investigadores de su práctica docente, sin embargo, los maestros encargados de operar el currículo fueron formados con los planes anteriores, en los que no tuvieron la preparación en el campo de la investigación, ya que atendieron su especialidad sin extender la mirada a los problemas educativos.

Una serie de acciones se conjugaron de tal manera que dificultaron el desarrollo académico, institucional y de gestión de la ENSM, considerada como institución formadora de docentes (Pérez, 2011, p. 61). Entre otras, la incorporación de personal docente sin el debido rigor académico en su

⁸ Desde 1976 se introdujo en las normales superiores el plan por áreas para adecuarlo a la reforma a los planes de estudio de la educación secundaria baja. Desde entonces ha prevalecido “la diferenciación curricular para atender necesidades formativas específicas y la diferenciación curricular de los distintos niveles y modalidades de la educación básica” (Arnaut, 2004, p. 7)

⁹ En 1952 se creó el Doctorado en Pedagogía, como uno de los proyectos político-académicos del SNTE que permitió a los egresados acceder a plazas de directores de escuela, supervisores, jefes de sector. Fue cerrado en el ciclo escolar 1986-1987 por decisión de la SEP y reabierto en mayo-agosto de 1997. Sobre las discrepancias, luchas, pugnas, conflictos por el poder, intereses académicos, laborales, profesionales y personales que desató el Doctorado ver el trabajo de Pérez López, 2011.

¹⁰ La investigación ligada con la enseñanza normal se introdujo en 1936 con la creación del Instituto Nacional de Psicopedagogía (INP), y convertido en 1971 en el Instituto Nacional de Investigación Educativa (INIE), instancia encargada de “realizar investigaciones científicas en materia educativa y elaborar, con los resultados obtenidos, las técnicas que los maestros debían aplicar” (De Ibarrola, 1998, p. 267). En 1978, se incorporó a la UPN, para desarrollar dicha función. Es probable que desde entonces debemos ubicar el divorcio entre la investigación pedagógica (desarrollada en las universidades) y la práctica educativa (desarrollada en las escuelas normales).

selección; la asignación de plazas a formadores de docente en la categoría de profesores-investigadores, sin que desarrollaran tareas de investigación, producto de la homologación académica y salarial (1982) del personal docente de educación normal con los del Instituto Politécnico Nacional (IPN) que privilegió la antigüedad; la elevación de los estudios de educación normal a nivel superior sin mediar estudios sobre perfiles requeridos, sin modificar las estructuras organizativas y sin preparar a los formadores; la escasa o inexistente asignación de horas para hacer investigación; la dedicación de los formadores centrada en la implementación de nuevos planes y programas de estudio (Montaño, 2019; SEB, 2003).

Así, la intención de dotar a los formadores docentes de secundaria baja de una sólida formación disciplinar y cultura general, semejantes a las formaciones universitarias se topó con una serie de circunstancias que la hicieron refractaria a las transformaciones y poco abierta a las necesidades de los adolescentes. Una de estas circunstancias fueron las prácticas docentes desarrolladas en ambientes académicos, organizacionales e institucionales adversos que les impidió atender las características y necesidades de la educación secundaria baja y normal. Los docentes de las especialidades se habían configurado como grupos balcanizados¹¹ que respondían a los intereses de los directores quienes entablaban relación directa con los subsecretarios de educación superior e investigación científica y el SNTE. Las iniciativas y reformas curriculares fueron diseñadas e impulsadas por académicos, políticos y sindicalistas¹² con capacidad política para influir en distintos ámbitos de la política educativa nacional.

En las coyunturas de dos reformas administrativas, la nivelación salarial de los formadores de docentes de secundaria baja con la de las instituciones de educación superior estableció un patrón de dependencia de carácter económico basado en la asignación de las plazas a profesores-investigadores, que podían o no contemplar tareas de investigación. Esto promovió disposiciones y arreglos corporativos y profesionales que neutralizaron la resistencia sistemática por parte de los docentes formadores para incidir en los procesos sustantivos, tanto pedagógicos como de gestión, referidos a la construcción de nuevos diseños curriculares, el trabajo colegiado, el aprendizaje a través de la práctica docente, las necesidades de la educación secundaria baja. El cambio educativo se pospuso al implementarse un conjunto de acciones con escaso efecto en los procesos académicos, de investigación y difusión de la ENSM por la falta de continuidad e interés del gobierno en la formación de docentes de secundaria baja y el débil consenso por parte de la comunidad normalista superior con respecto a asumirse como institución de educación superior.

Restricción y Exclusión de la Reforma a las Normales Superiores (1992-2008)

En los gobiernos neoliberales de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006) el SNTE logró incidir en la actualización y profesionalización docente, en cambio, se le restringió en la reforma curricular en las escuelas normales, la cual fue conducida por el entonces subsecretario de educación básica y normal, Olac Fuentes Molinar.

¹¹ Se refiere a un modelo de organización basado en el predominio de la especialización de las asignaturas que restringe el aprendizaje profesional y el cambio educativo, perpetúa y expresa los conflictos y divisiones

¹² Desde épocas tempranas, los secretarios de Educación Pública fueron apoyados por maestros de la vieja guardia que luego se instalaron en el Consejo Nacional Técnico de la Educación. Tal fue el caso de los profesores Celerino Cano Palacio, Luis Álvarez Barret, Moisés Jiménez Alarcón, Ramón G. Bonfil Viveros, Idolina Moguel Contreras, María Lavalle Urbina, Arcadio Noguera Vergara, Juan de Dios Rodríguez Cantón, Benjamín Fuentes González integrantes de grupos, facciones o corrientes internas del Partido Revolucionario Institucional o del SNTE.

La federalización educativa iniciada en 1992¹³ avanzó con la reforma a las normales admitiendo esquemas y estrategias aparentemente abiertos de consulta y cabildeo con los diferentes actores implicados en la formación inicial y continua, sin embargo, el peso e incidencia del SNTE en las escuelas normales, las estructuras burocráticas creadas y las viejas prácticas académicas e institucionales de las instituciones propició la cohabitación de intereses gremiales, políticos y académicos. La definición de las políticas de formación inicial se negoció con personajes de la vieja guardia (maestros, funcionarios desplazados de puestos clave de la SEP, burocracia administrativa y sindical) quienes impidieron coordinar los cambios en la educación básica con la transformación del normalismo. De ahí que primero llegó la reforma de los planes y programas de la educación secundaria baja (1993) por la vía de la actualización a los formadores de docentes para asegurar la implementación del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN)¹⁴ y, después, la reforma curricular de las normales superiores (1999). El desfase provocó desarticulación con el esquema curricular que se llevó a cabo con las licenciaturas en educación primaria (1997) y preescolar (1999).

La reforma curricular para las normales superiores llegó con la instrumentación del plan de estudios 1999, la cual recuperó parte de la tradición normalista orientada a la formación para la docencia y la práctica docente. Ello implicó la reducción de materias, la disminución de los contenidos teóricos y de investigación, centró el interés en las asignaturas relacionadas con la formación para la docencia y para la formación en la práctica docente, así como la introducción del modelo de competencias académicas que en la actualidad las rige. La investigación, como tarea sustantiva, fue sustituida por la de análisis de experiencia de la práctica educativa. Lo anterior se conjugó con la asignación de plazas a formadores de docentes en la categoría de profesores-investigadores sin cambiar las reglas de juego para el trabajo académico. Los profesores incorporaron la investigación a sus labores con una asignación de carga académica para su realización, al tiempo que se disponía una contracción de la planta docente,¹⁵ lo que redujo el número de formadores dedicados a la investigación.

Los formadores de docentes enfrentaron una situación profesional crítica en varios sentidos: con la restricción de la matrícula, las precarias condiciones académicas y financieras, la escasa obtención de grados académicos. Esta problemática dio lugar a la demanda de creación de especializaciones, maestrías y doctorados por parte de los docentes, apoyados por la organización sindical, con la renuencia de la subsecretaría de educación básica y normal (SEByN) para autorizarlos y reconocerlos por las viejas prácticas de negociación política en torno a la creación de posgrado.

En 1996 se implementó el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)¹⁶ para incentivar al personal docente de las universidades públicas a obtener estudios de posgrado y

¹³ Política educativa implementada en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari que consistió en la transferencia de la educación básica y normal a los estados, sin la participación del gobierno del Distrito Federal. En 1993 se creó la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (SSEDF) encargada de administrar los servicios de educación básica y normal que permanecieron bajo la dependencia del gobierno federal. Una posición política otorgada al SNTE.

¹⁴ Constituyó el programa federal implementado en las escuelas normales de 1996 a 2005 que contempló cuatro líneas de trabajo: la transformación curricular; la formación y actualización de maestros y directivos; el mejoramiento de la gestión institucional; la regulación del trabajo académico (Deceano, 2000).

¹⁵ Mientras la homologación salarial en la ENSM significó el aumento de profesores de tiempo completo, en contraste, el incremento de plazas en las escuelas Normales fue del 8.7% frente al 82.4% en las IES (ANUIES, 2000), lo que significó el congelamiento de plazas y la inamovilidad de la planta docente.

¹⁶ Programa especial federal creado en el marco de las estrategias y líneas de acción para fortalecer la planta académica de las universidades públicas asignando recursos extraordinarios. En 2012, el programa fue rebautizado como Programa para el Desarrollo Profesional Docente del tipo Superior (PRODEP) que

convertirse en profesores de tiempo completo dedicados a la docencia y la investigación científica, no obstante las normales superiores no fueron incorporadas al programa porque el SNTE por la vía de la negociación política impulsó acciones orientadas a apoyar el desempeño profesional de los docentes y elevar la formación del magisterio en el nivel superior, a través del programa Carrera Magisterial.

La SEByN involucrada en la coordinación y operación de los diferentes planes de estudio que comprendió la reforma curricular, no tuvo el tiempo ni la capacidad para reordenar el subsistema de formación y actualización docente. La autoridad educativa se limitó atender la formación inicial de maestros de acuerdo con los niveles educativos existentes (preescolar, primaria y secundaria baja), situación que no permitió la articulación de la educación básica desde las escuelas normales, tampoco logró transformar o mejorar las prácticas pedagógicas de los formadores docentes de secundaria baja. Con todo, la federalización dejó en tierra de nadie el diseño y la aplicación de las políticas de formación inicial y desarrollo profesional de profesores y los mecanismos para instrumentarlas.

La ENSM buscó incidir de alguna manera en los diseños curriculares de la licenciatura y el posgrado. De 1985 a 1992 trabajó en propuestas de diseños curriculares y programas interinstitucionales de especializaciones y maestrías para que la SEByN los autorizara, sin embargo, la subsecretaría no concedió el reconocimiento “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).

Con la experiencia en la formación docente inicial, en el diseño curricular y ante la proliferación de posgrados que prevalecía en otras instituciones formadoras de docentes en el país, la ENSM incursionó en la superación académica de los profesores creando programas de especializaciones y maestrías apoyados por la DGENAM¹⁷ y la presión política que ejerció el subsecretario de servicios educativos del Distrito Federal, Benjamín González Roaro, sobre los funcionarios de la dependencia federal para lograr la autorización de sus posgrados (Maya, 2007). De este modo, las propuestas de reformas fueron negociadas entre la SEByN y la Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal (SSEDF), cuyo titular era avalado por la dirigencia sindical nacional para dirimir conflictos políticos, laborales y profesionales.

Fue así como, la SEByN autorizó a la ENSM, la operación de tres especializaciones y dos maestrías. Debido a que la educación normal en secundaria baja fue elevada al nivel superior, la licenciatura ofreció a los maestros en servicio un título y mejorar sus ingresos, en cambio, no representó mayores probabilidades de movilidad horizontal y vertical de los docentes, lo que sí hizo el posgrado, sobre todo, el doctorado controlado por el SNTE. De ahí que, la docencia y sobre todo la investigación,¹⁸ como actividad sistemática, fueron restablecidas a partir de la reforma a las

estableció el reconocimiento de perfil deseable para aquellos profesores que en su evaluación trianual comprobaran tener estudios de doctorado y dedicarse de manera equilibrada a la docencia, la investigación, la tutoría y la gestión. Al respecto ver el trabajo de Navarro et al. (2018).

¹⁷ Instancia académico-administrativa creada en 1969 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 a nivel nacional. De ella dependen la Escuela Nacional de Maestros, la Escuela Normal Superior de México, la Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños, la Escuela Normal de Especialización, la Escuela Superior de Educación Física y el Centro de Actualización del Magisterio. Desde su creación estuvo vinculada al SNTE que con la federalización quedó separada de las acciones normativas y se adscribió a la SSEDF.

¹⁸ La actividad la desarrolló a través del programa de doctorado en Pedagogía, sin embargo, como lo han afirmado algunos especialistas “los doctorados otorgados por la Escuela Normal Superior ostentados por

normales con el PTFAEN, bajo nuevas formas de negociación que la SSEDf estableció sin considerar las condiciones institucionales de las escuelas.

Con el arribo de Vicente Fox a la presidencia de la república, el 1 de diciembre de 2000, las relaciones de poder se reconfiguraron. El presidente tejió una alianza con el SNTE, el Grupo Monterrey y la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), con el propósito de impulsar su agenda educativa. A la subsecretaria de servicios educativos del D.F. llegó Sylvia Ortega Salazar para impulsar dos proyectos: uno académico y otro de carácter político. El primero consistió en establecer criterios normativos orientados al desarrollo de la actividad académica y de investigación. El proyecto de “academizar” a las normales fue respaldado por Etelvina Sandoval (2001-2005) y Gisela Salinas (2006-2008) como directoras generales de educación normal, a quienes conoció cuando fue rectora en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), espacio que le permitió entablar relaciones con diferentes grupos.

Primero le preocupaban mucho porque no las entendía, era muy difícil acercarse a las normales, pero después que las fue conociendo, entendió a los maestros, Sylvia tenía una capacidad de escucha muy interesante. (G. Salinas, Entrevista, 2020)

Ella lo potenció a todo lo que daba, a ella le interesaba, bajo ciertas condiciones, hacer de las escuelas normales del D.F. todo lo que fuera posible...y eso sólo Sylvia Ortega te lo puede contestar si ella tenía un acuerdo con el grupo que estaba al frente de la SEP para hacer una serie de cosas, porque también cuando uno toma un puesto, uno acuerda con sus grupos de referencia, una serie de cosas que van a suceder. (M. Santillán, Entrevista, 2020)

El proyecto académico para la ENSM significó reorganizar su vida interna con el establecimiento de las jornadas de observación y práctica, la vinculación y el trabajo con las escuelas secundarias bajas, la organización del trabajo centrado en la docencia bajo el modelo de la enseñanza reflexiva que desarrollaba la UPN, desterrando algunas acciones como “la selección arbitraria de escuelas y los acuerdos con directores para la realización de las prácticas intensivas” (G. Salinas, Entrevista, 2020). Los formadores de docentes asumieron el trabajo académico y de investigación en condiciones adversas al operar un plan de estudios basado en la fragmentación del conocimiento y atomización de contenido que impidió los intercambios entre disciplinas. La formación docente llevó la impronta de los vínculos que mantuvo con la gestión promovida por la institución formadora: dedicación exclusiva a la docencia y control administrativo. Las labores investigativas no tuvieron las condiciones para desarrollarse debido a que las formas de actuación de los profesores estuvieron condicionadas por las responsabilidades que les delegó la autoridad directiva y los lineamientos que dictó la dirección operativa de las normales.

En un ambiente de cohabitación política y sindical la directora general de educación normal impulsó la creación de la Maestría en Educación Básica Programa Interplanteles (MEBI) para apoyar a los profesores en la obtención del grado, la cual se aprobó porque “se alcanzó un acuerdo con el director general de normatividad de la SEByN, Francisco Deceano, para autorizar cinco generaciones y su renovación en el 2010” (G. Salinas, Entrevista, 2020). La gestión centralista y jerárquica pese al discurso de la participación y el acuerdo colectivo generó problemas de comunicación con la ENSM para impulsar un posgrado bajo el enfoque del sujeto interviniente en la problemática educativa sin trascender el modelo de formación tradicional que predominó: quienes elaboran, diseñan y acuerdan sobre el currículo; quienes aplican y se apropian de él. La MEBI operó

muchos profesores de las normales no han sido equivalentes a los posgrados universitarios” (De Ibarrola, 1998, p. 257).

en condiciones poco favorables para que los docentes participaran de una manera entusiasta, quienes aceptaron lo hicieron en jornada prolongada, tiempo asignado como carga docente. La propuesta académica se inscribió en la política de desarrollo profesional originalmente diseñada para las universidades públicas:

Participé a otro nivel, o sea Gisela y Etelvina, son dueñas de ese pedacito y ese pedacito no se dirime ahí, se dirime en la secretaría o sea con el Dr. Reyes Tamez, con Julio Rubio y con este grupo, se dirime a otro nivel [...] la normal superior tenía un problema, constituirse como organismo de educación superior, después [obtener] el reconocimiento de Conacyt como organismo que realice investigación y después viene el fideicomiso, cuando yo entro a normales estaban en el terreno de lo académico, este discurso de que somos de básica, nosotros nos formamos a imagen y semejanza...yo les decía que el programa para ser profesor de primaria debería recibir un título al término que dijera “primaria con experiencia”, porque lo que hacían eran estudiar los mismo libros de texto durante tres años...ahhh, por eso te digo no es tan sencillo. (M. Santillán, Entrevista, 2020)

El proyecto político de la subsecretaria consistió en reemplazar la antigua SSEDF por la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF)¹⁹, creada como organismo público desconcentrado con autonomía técnica y de gestión con el propósito de allanar el camino para incorporar a las normales y la UPN a la educación superior en un ambiente de lucha de grupos hegemónicos con fuertes intereses:

[la] dirección general de educación normal la desaparecen porque dicen la operación les corresponde a los estados [...] este grupo es Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) el que hace eso [...] con la reforma que instala el secretario Reyes Tamez apoyado del grupo Aguascalientes, Felipe Martínez Rizo y Leonel Zúñiga, hacen la reestructuración de la SEP y crea la dirección general de educación superior universitaria, medio año antes de que acabe el sexenio Julio (Rubio, subsecretario de educación superior) ya había aceptado a las normales, entonces las baña y las cobija [...] Sylvia crea la AFSEDF [...] apenas le da el tiempo de crear el organismo desconcentrado, pero si te puedo decir por dos razones: una normales y otra la UPN [...] está previsto que, si eres parte de ese organismo desconcentrado, entregues el dinero, vaya a Hacienda y después lo reclames para tu uso, ¿tú sabes cuánto llevó ese proceso administrativo, cuatro meses [...] la UPN tenía el mismo problema que normales, es un organismo desconcentrado, igual que la AFSEDF, eso quiere decir que administrativamente es cien por ciento dependiente de la SEP, si crea un fondo para bañar con recursos a las instituciones educativas, no se puede autodar, sería autodarse para una cosa específica [...]. (M. Santillán, Entrevista, 2020)

En el marco de los acuerdos y negociaciones que estableció la subsecretaria Sylvia Ortega con el secretario Reyes Tamez y el subsecretario Julio Rubio, la DGENAM fue liberada para obtener directamente su presupuesto a través del oficial mayor de la SEP, la titular de la DGESPE, los coordinadores administrativos de la SSEDF y la responsable del PTFAEN:

Las normales del resto del país habían recibido recursos del PTFAEN, nosotros no, no podíamos recibir nunca, cuando concursamos y ganamos 32 millones en una

¹⁹ En 2017 cambió de nombre a Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), en virtud de la reforma política de la Ciudad de México que modificó la denominación del entonces Distrito Federal por Ciudad de México

ocasión y 38 millones en otra, ni modo que no te los gastaras, si había muchas necesidades, los baños de la Benemérita fueron la prioridad número uno, el edificio anexo de la normal superior, las computadoras siguen siendo las de aquel entonces [...] se destrabó porque hubo acuerdo, pues lo que te dicen todos los administradores buscando la manera de cómo se puede ejercer el recurso...blindamos el recurso de tal manera que lo pudiéramos ejercer siempre en los primeros días de enero. (G. Salinas, Entrevista, 2020)

Este sutil acuerdo entre dirigencia sindical y funcionarios educativos de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón formó parte de los entresijos que se tejieron para transferir las normales a la educación superior.

La asignación, distribución y ejercicio de los recursos federales para la SSEDf y la DGENAM fueron aspectos sombríos de la relación entre los dos gobiernos panistas y el sindicato magisterial resultado de condicionamientos políticos, presiones sindicales y arreglos coyunturales.

Un episodio de la ambivalente coalición entre el gobierno panistas, los funcionarios y la AFSEDf²⁰ tuvo lugar con la certificación bajo la norma ISO 9001-2000 de los procesos de ingreso de personal docente a las escuelas normales, la cual resultó contraproducente para el administrador federal, quien sin ambages espetó a la titular de la DGENAM: “esto lo que hiciste fue meterme el pie porque de esa manera no podré meter a nadie a las Normales”²¹ (G. Salinas, Entrevista, 2020).

Los arreglos políticos y sindicales librados a nivel federal envolvieron a las normales de la capital mediante el financiamiento que fue aún más discrecional y turbio. El presupuesto regular anual y la distribución de los recursos no regulares o extraordinarios procedentes de los programas federales (PTFAEN, PROMIN, PEFEN, PACTEN, PROFOCIE)²² por los cuales compiten para su asignación operó de manera diferenciada a partir de criterios administrativos, técnicos y operativos como 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 naturaleza del trabajo académico y los problemas de la gestión administrativa como la situación que enfrentó la ENSM.

No había investigación en ese entonces pero, además, alguien no me puede pedir a mí que haga investigación si no me ofrece los insumos necesarios para poder hacer investigación, porque la institución no te ofrece materiales, tú tienes que llevar cañón, laptop, si uno no tiene los recursos uno no está obligada a aceptar la invitación en ese

²⁰ Para entonces, la posición la ocupó Luis Ignacio Sánchez Gómez, aliado incondicional de la profesora Elba Esther Gordillo, lideresa del SNTE.

²¹ En el 2005, la SSEDf reportó 3,012 plazas: 11 puestos de estructura; 1,357 plazas ocupadas por docentes y técnicos; 1,644 plazas de oficios diversos. El manejo de la nómina de educación normal corre a cargo de la SSEDf y el SNTE donde existe personal con plazas docentes pagadas con presupuesto asignado a la DGENAM, plazas pagadas con presupuesto de la ENSM y personal comisionado con o sin plaza de docente a los que se les autorizó una licencia para realizar actividades dentro del sindicato con cargo al erario.

²² El PTFAEN evolucionó en el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN, 2002-2013) a través de la estrategia denominada Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN, 2005). En 2014, el PROMIN evolucionó y se integró al Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE) orientado a la mejora de los procesos de organización y el funcionamiento administrativo y financiero de las normales. En ese mismo año, el PEFEN se transformó en el Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN), encargado de estimular la organización, el funcionamiento y la transformación de las escuelas normales en IES. En 2017, el PROFOCIE cambió su nombre por el de Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE).

ambiente no es el mismo que el de las universidades [...] el estímulo docente se ha vuelto un factor de control... las constancias por llevar un papel de una oficina a otra, existen, una hoja de excel donde se registre y se lo entrega a la autoridad eso le vale cinco puntos, pero si voy a un congreso eso me vale dos puntos, siempre y cuando la autoridad interna lo avale. (E. Pérez, Entrevista, 2020)

La transferencia de recursos que recibió 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 e investigación, los formadores de docentes siguieron presentando dificultades para organizar congresos nacionales e internacionales, registrar proyectos de investigación, realizar estancias de intercambio, entre otras actividades formadoras.

En las coyunturas de los programas de modernización administrativas la ENSM entró a una espiral de enormes presiones por parte del gobierno federal, la burocracia, el SNTE y los grupos de interés al incursionar en procesos institucionales y académicos distintos a la formación inicial como la planeación, evaluación, certificación cuando el trabajo académico se centró en la docencia y la investigación no despuntó por la falta de condiciones económicas y de infraestructura. En dichas coyunturas el sindicato magisterial recuperó el control político y financiero de la institución formadora.

El plan de estudios 1999 permitió la vinculación con la educación secundaria baja de una manera atropellada al imponerse de manera arbitraria sin mediar una formación basada en las experiencias relevantes de los formadores docentes. El vínculo con la educación media superior y superior fue casi nulo retardando su participación en el funcionamiento y desarrollo de la investigación. Esta última no encontró lugar dentro del aparato administrativo de la DGENAM ya que las líneas de acción de los programas federales diseñados estuvieron asociadas a programas de formación inicial con pocas posibilidades de articular aspectos de desarrollo profesional. La oportunidad de emprender el cambio educativo fue truncada al instalarse una gestión institucional y administrativa restringida a procesos burocráticos que retrasaron su proyecto académico y llevaron a desarrollar formas de trabajo individualizadas, balcanizadas, simulando trabajo colaborativo inexistente o cooperación artificial, con lo cual se destruyó la identidad e integridad académica.

La Planeación Académica Inconclusa y Contracción de la Vida Académica (2009-2020)

Las escuelas normales, elevadas al nivel superior desde 1984, estuvieron adscritas a la SEB hasta que, por acuerdos entre el primer gobierno panista, el SNTE y los grupos de interés se dispuso su transferencia a la educación superior. La dirección general de educación superior para profesionales de la educación (DGESPE)²³, creada en 2005, asumió la responsabilidad de coordinar y supervisar a las escuelas normales del país. A la nueva dependencia llegó Fernando González Sánchez, yerno de la profesora Elba Esther Gordillo, dirigente del SNTE, que a decir del entonces subsecretario de educación básica:

Fue decisión de Reyes Tamez, quitarle a la dirección general de normatividad, ésta se quedó con currículum y se fue lo de normales [...] se fue a educación superior porque se la iba a dar a Fernando González, esa fue la razón, a mí personalmente me lo dijo Julio Rubio que no tenía ni idea de por qué se iba a esa dirección, que no tenía nada que ver con eso, que las normales no eran instituciones de educación superior, la subsecretaría de educación superior es otro rollo, está metido en la ANUIES, las

²³ Instancia adscrita a la SEP encargada de establecer las normas pedagógicas, los planes y programas de estudio para la educación superior que impartan las escuelas normales, así como las políticas para su desarrollo profesional.

normales están perdidas, ya no tienen rumbo, están absolutamente desvinculadas de educación básica, la vinculación es por rebote, eso fue una decisión política del secretario Reyes Tamez. (Romero, 2020, p. 231)

En el transcurso de dieciocho meses el responsable de normales a nivel federal consiguió los recursos financieros para controlar política y administrativamente a las normales en el D.F., -ahora Ciudad de México- a través del acuerdo que estableció con el subsecretario de educación superior y el respaldo político de la profesora Gordillo.

Fernando González tiene una gran ventaja, por una parte, Julio las cobija y por la otra se les da un presupuesto que tenía años que no llegaba a normales, [...] así lo dejó Fernando González, acordado con la Cámara de Diputados, él consigue el primer presupuesto altísimo para las normales, no tenemos para que preguntar cómo, ni nada, o sea, lo consigue. (M. Santillán, Entrevista, 2020)

En un escenario marcado por el abandono y rezago de las instituciones formadoras, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) continuó las líneas de acción del PROMIN para incidir en las prácticas académicas, la gestión y la capacidad académica de las normales públicas a través de la estrategia plan estatal de fortalecimiento de la educación normal (PEFEN) en cada entidad y el D.F. En la gestión de la directora general de educación superior para profesionales de la educación, Marcela Santillán, se definieron los perfiles y las condiciones de trabajo del personal académico, se creó la estructura de los cuerpos académicos (CA), se ofrecieron becas para que los profesores en activo estudiaran un posgrado. Ello formó parte del proyecto que emprendió el subsecretario de educación superior para que los profesores en servicio accedieran a la carrera académica. No obstante, privó una visión parcial de lo que eran las escuelas normales:

La lógica de Vázquez Mota como de Rodolfo Tuirán fue 'pero si has estado veinte años en la Pedagógica cómo es que no conoces las normales', mi argumento fue ese: 'yo no debo ser directora general de normales debería ser un normalista'. Platicando con Tuirán y Vázquez Mota decían: 'Pedagógica y Normales es el mismo asunto'. (M. Santillán, Entrevista, 2020)

Las normales superiores no habían desarrollado el trabajo colegiado, como espacio de crecimiento profesional, tampoco contaban con los perfiles académicos producto de la inercia administrativa institucional que las llevó más por el camino de la práctica docente y el dominio de las disciplinas. No obstante, fueran incorporadas al PRODEP en 2009 cuando las universidades y sus académicos llevaban trece años en el camino de la profesionalización y el desarrollo de competencias como investigadores, tutores y gestores en materia académica y de vinculación-extensión. Las diferencias abismales entre las normales y las universidades fueron soslayadas, en cambio siguió ejerciéndose un control político y administrativo sobre las primeras que para la ENSM significó una sujeción por tres vías: la académico-normativa de la DGESPE, la financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la AFSEDF -después AEFCEM- y la administrativa-académica de la DGENAM. Ello creó una intrincada situación del financiamiento para el desarrollo de la formación, la investigación y la difusión de la cultura. Debido al ordenamiento constitucional híbrido (Arnaut, 2008) que posee el gobierno de la Ciudad de México²⁴, la ENSM quedó atrapada en la

²⁴ Ser un estado con plenos derechos, y, a su vez, depender del Ejecutivo Federal en materia presupuestal. El gobierno del Distrito Federal -ahora Ciudad de México- no participó en la firma del ANMEB que transfirió de la SEP a los estados la educación básica y normal, derivado de lo dispuesto en el artículo 4º transitorio de

incertidumbre jurídica e inmovilidad a la que están sometida por parte de la administración educativa federal²⁵ al no poder acceder a los recursos federales de manera directa y ser presa de la discrecionalidad y la falta de transparencia en su asignación y distribución. La arquitectura administrativa y financiera establecida para canalizar los recursos financieros a las normales operó bajo criterios político-sindicales.

La única que quedó al margen fue la AFSEDF, porque así lo decidió el administrador, decidió que marchaba cumpliendo la línea como él la entendía y les quitó la posibilidad de los recursos, aunque no es autónomo, pero si está la interpretación que hace su gente y los trámites que hace para lograr que eso llegue a otros niveles de interpretación...desafortunadamente así fue sólo normales de la Ciudad de México [...] 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. (M. Santillán, Entrevista, 2020)

La descentralización de la educación básica y normal no incluyó a la Ciudad de México, por razones políticas y sindicales por lo cual la AEFCEM, equivalente a la secretaria de educación de los estados, ejerció y administró el presupuesto para operar la educación básica y normal a través de la DGENAM. La complejidad política y financiera, urdida por los grupos de interés, frenó la vida de la ENSM ya que los recursos destinados se distribuyeron mediante un fondo en el que no se distinguió entre los recursos destinados a la educación básica y a las normales. (INEE, 2015, Medrano & Ramos, 2019; Villarreal, 2005). La AFSEDF, 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 destinado a las escuelas normales.

El vacío legal existente en la Ciudad de México abrió la puerta para que la distribución de los recursos federales fuese manejada de manera discrecional y opaca, sin criterios claros y transparentes y sin el conocimiento de los montos federales reales otorgados. Estos han dependido más de la fuerza política y 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 provenientes del presupuesto federal para la educación normal poco han incidido en la ENSM, dado que la DGENAM administra y distribuye los recursos económicos 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. Sin embargo, la distribución de dichos recursos es atípica: “el dinero que les corresponde no llega directamente a las escuelas, la dirección general les indica qué se puede adquirir, con qué proveedor y en qué momento, de tal suerte que sólo llega a la escuela los materiales solicitados. No es posible comprar equipo tecnológico, software, ni mejoras o construcción de inmuebles” (Ávalos, 2019a), debido a que las escuelas normales carecen de autonomía en el manejo de sus recursos y su gestión.

la Ley General de Educación de 1993 que estableció que se realizaría en los términos y momento en que así lo acordasen la SEP, el gobierno del D.F. y el SNTE.

²⁵ Como lo sostiene Alberto Arnaut “el inmovilismo de la administración educativa federal en el D.F. obedeció a que el gobierno federal no ha querido realizar ninguna reforma que pudiera desestabilizar las tres secciones más numerosas del SNTE (IX, X y XI), las cuales agrupan al personal docente y no docente de la SEP, ni correr el riesgo de una reacción político-sindical adversa en la capital de la república... ese interés del gobierno federal ha coincidido con el de los grupos dominantes de la dirección nacional del SNTE por conservar el equilibrio sindical en las secciones del D.F. y conservar en ellas el control” (Arnaud, 2008, p. 145).

Asimismo, la ENSM no recibió los beneficios de los programas de fortalecimiento dirigidos a la educación superior, ni los que han sido diseñados para el subsistema de formación de profesores. Los recursos extraordinarios contemplados en el presupuesto anual del ejecutivo federal no garantizaron su asignación equitativa. Tampoco recibieron financiamiento externo a pesar de captar recursos por concepto de trámites administrativos. Los recursos provenientes de inscripciones, expedición de certificados, exámenes llegaron a la SHCP y no son reintegrados al concluir el año fiscal. Como lo sostuvo una investigadora de la ENSM:

A pesar de que en las reglas de operación del programa que se emiten por acuerdo secretarial se sigue contemplando a las normales como destinatarias del apoyo financiero, [...] desde el 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, 2019a)

De este modo, la ENSM continuó sometida a una triple dominación: por un lado, una gestión fiscal y financiera centralizada por parte de la SHCP que no le permiten la asignación y el uso del presupuesto destinado a la educación normal en tiempo y forma sino que debe esperar recibir la autorización de la AEFCEM, quien a su vez los canaliza a través de la DGENAM para su ejercicio la cual se lleva a cabo cinco o seis meses después de haberse iniciado el ciclo escolar, además de que el periodo para poder ejercerlo es corto; por el otro un control normativo y burocrático centralizado a cargo de la DGESEPE basado en políticas y reformas académico-curriculares que le impidieron funcionar con la estructura típica de una universidad: reunir diferentes disciplinas o áreas de conocimiento; tener diferentes escuelas y facultades; definir los planes y programas estudios; ser autónoma; operar recursos propios; firmar convenios de colaboración con otras instituciones educativas; contar con registro para concursar por fondos para la investigación. En todo ello, persistieron juegos institucionales perversos de coalición, rupturas y resistencias que debilitan y pervierten la vida académica normalista.

En el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) la estrategia de reforma educativa y laboral²⁶ agudizó el deterioro académico, administrativo e institucional de la institución formadora. La gestión del titular de la AFSEDF se caracterizó por una programación discrecional del presupuesto asignado desconociéndose la proporción de recursos ordinarios y extraordinarios asignados a las normales. La falta de controles y transparencia en la administración de los recursos transferidos dieron lugar a prácticas irregulares. Los distintos grupos instalados en la subsecretaría de educación superior (SES), la DGESEPE y la AEFCEM se disputaron el presupuesto de educación básica y la normal que fue imponente.

Las escuelas primarias recibían dinero, mientras las normales no le llegaron recursos, había corrupción, no se 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. (R. Jaramillo, Entrevista, 2000)

Nos dijeron que se trabajaría de otra manera, DGESEPE iba a recibir los recursos como federación y ellos iban a hacer la transferencia a la DGENAM, no sabemos si se hizo, si llegaron un poquitito más de recursos, mínimos, pero no podíamos

²⁶ Incluyó las reformas a los artículos 3o. y 73 constitucionales para crear el Servicio Profesional Docente (SPD) de la educación básica y media superior. Además, se otorgó autonomía constitucional al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) y nuevas atribuciones para participar en el diseño y regulación del SPD, así como para construir y coordinar el sistema nacional de evaluación de la educación.

utilizarlos en otra cosa que no fueran materiales, compra de hojas, tinta para impresoras, pero no se podía hacer licitación, no equipos, no mobiliario, no infraestructura [...] se abren estas cantidades pero el recurso ya venía etiquetado conforme a la partida presupuestal que le tocaría en el presupuesto regular, muchas partidas presupuestales no las podemos usar, están vedados para nosotros, viáticos, pasajes, son mínimos y sólo se están dando para personas con puestos para que vayan a reuniones, para personal docente no hay recursos [...] los recursos del Prodep y Pacten no llegan a las instancias y que debía llegar a la AFSEDF y no lo están dando, hubo docentes que ganaron recursos y nunca les llegó y está en litigio, si llegó el recurso a la Administración Federal [...] el problema intermedio, no sé si se llega a acordar entre el AEFCM y la DGENAM, esa parte ya no sabemos, que pasa con esos recursos. (M. Huertero, Entrevista, 2000)

A nivel de la estructura orgánica, las políticas de formación inicial y desarrollo profesional en las normales languidecieron por la falta de recursos económicos y operatividad de los programas federales. Los docentes que cursaron la normal básica con tres años de formación no fueron sujetos de acciones federales para reorientar una política integral de investigación articulando la licenciatura y el posgrado. Las políticas de formación inicial se limitaron a dictar criterios o lineamientos para operar los planes y programas de estudio reproduciendo decisiones jerárquicas y verticales e impidiendo trabajar de manera colaborativa.

La investigación, ubicada en una oficina de investigación y posgrado en la DGENAM, no logró organizarse, sistematizarse y fomentarse en las escuelas normales de la Ciudad de México. En los últimos años del gobierno, un conjunto de acciones se realizaron para fortalecer la investigación: los intercambios académicos con otras IES; la elaboración de criterios técnicos para el funcionamiento y desarrollo de la investigación; la producción académica y científica de los CA, grupos de investigación y personal académico que realizó investigación individual; los proyectos editoriales; el acercamiento de las convocatorias de incorporación de los docentes al Sistema Nacional de Investigadores (SNI); el acercamiento de los concursos de fondos sectoriales del Conacyt. Las iniciativas carecieron de sentido dado el exiguo presupuesto para sostenerlas.

La falta de recursos económicos e infraestructura siguió siendo un problema recurrente en la normal superior:

Las condiciones son malas, hay lugares por ejemplo en los consultorios de psicologías hay una mesa, sillones que se ven cómodos, unas mesas grandes y demás, pero es como una escenografía, si te sientas te puedes caer, da como risa, no hay internet, la red para publicaciones no existe, no tenemos posibilidad de bases de datos, la bibliografía actualizada es deficiente, la infraestructura es deplorable, al pasarnos aquí estamos hacinados. (A. Ávalos, Entrevista, 2019)

El trabajo académico continuó fragmentado por especialidades centrado en la educación secundaria baja sin vincularse con la educación media superior y superior, lo que generó la construcción desagregada de la formación. Esto provocó conflictos internos entre los docentes que responden a grupos de interés creados desde la dirección de la escuela quienes lograron beneficios personales.

El maestro que está al frente del departamento de investigación y experimentación educativa entra con cierto número de horas y sin participar en ninguno de los concursos internos de la comisión dictaminadora de ingreso y promoción ya tiene 40 horas, él está por meritocracia, es una especie de pago implícito por lo que hace...

En los concursos hay una mayor puntuación de documentos que se expiden dentro de la normal superior en comparación con un artículo de investigación que se haya publicado en cierta revista, porque según ellos tiene mayor valor todas las constancias que se haya hecho en la normal, así sean constancias que nada tengan que ver con el esfuerzo para escribir un artículo, eso hace que no puedas competir en igualdad de circunstancias. (C. Real, Entrevista, 2020)

El funcionamiento académico y administrativo se desarrolló en medio de prácticas y culturas encontradas entre quienes realizaron trabajo colegiado interdisciplinario a través de los CA o grupos de investigación, quienes desarrollaron investigación de manera individual y quienes la realizaron fuera de los canales institucionales verificándose confrontaciones de perspectivas, enfoques, estrategias que no correspondieron a las necesidades de los futuros profesores ni incidieron en su formación. La inexistencia del consejo académico, órgano de consulta de la dirección que no ha sido instalado desde más de tres décadas, obstruyó el desarrollo de la vida académica al no instituirse el espacio para la revisión de los saberes curriculares, los procesos de gestión y generación de conocimiento, el diseño y empleo de nuevas prácticas de intervención docente. Otras instancias como la comisión dictaminadora del personal académico y el comité de evaluación del estímulo “desempeño docente”, órganos independientes de las autoridades de la escuela como lo establece el estatuto orgánico, trastocaron la gestión académica al intervenir las autoridades directivas y representantes sindicales en la contratación, promoción y asignación de plazas, convirtiéndose en fuertes mecanismos de control.

El manejo y administración discrecional de las plazas,²⁷ la opacidad de los datos y la escasa información no permitió realizar el estudio a profundidad sobre las condiciones laborales y salariales de los formadores de docentes de educación secundaria baja. La información procedente el proyecto institucional presentado por la actual directora de la normal superior permitió reconstruir las características de los profesores normalistas:

- En la institución laboran 263 profesores, de los cuales 246 ejercen la docencia y 13 cubren áreas de gestión.
- El 65% (171) son docentes de tiempo completo, 9% (24) de medio tiempo, 3% (8) de tres cuartos de tiempo y 23% (60) por horas.
- El 9% (22) tenían el doctorado como grado máximo de estudios, 24% (64) la maestría, 4% (11) la especialización, 56% (147) la licenciatura.
- Existen 27 docentes con perfil deseable; 5 CA en formación y 3 CA en consolidación (Takagui, 2019).

Ante este escenario, se vislumbra que la gran mayoría de los profesores son de tiempo completo, 9% cuentan con estudios de doctorado, 24% con maestría y sólo el 10% forman parte de CA, ello dificultó la oportunidad de tramitar becas, perfiles y CA, sobre todo, por los obstáculos para gestionar recursos adicionales. La falta de una planta académica estable provocó disputas por las plazas de tiempo completo, homologadas a las de educación superior:

Quando nos homologaron con los del politécnico, todos éramos por horas, una comisión nos fue ubicando como profesores de asignatura, medio tiempo, tres

²⁷ La Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de México dispuso la asignación del 50% de las plazas para la autoridad educativa federal y 50% para las que proponga el SNTE. La información sobre la nómina docente, administrativa y personal comisionado de la CDMX administrada por la AEFCEM -antes AFSEDF- sigue sin ser transparentado.

cuartos de tiempo y tiempo completo, bueno nos quedó el saco muy grande, [...] la gran mayoría tiene tiempo completo [...] es una lucha tremenda por obtener tiempos completos, hay divisionismo, estamos atomizados, hay áreas de conocimiento e intereses comunes, pero en cuanto al trabajo se maneja cada uno en su isla. (E. Vargas, Entrevista, 2019)

El salario depende de la antigüedad, es bien sabido que el maestro que tienen 25 o 30 años de servicio gana más por la antigüedad que por el salario, dejando de lado la formación académica [...] mi salario nominal es de 15000, por antigüedad ya gano 35,000 mensuales, hay maestros que ganan más de 40,000. (R. Monroy, Entrevista, 2020)

A las difíciles condiciones laborales y administrativas se sumó la escasa participación de los docentes en la definición y construcción de los cambios curriculares. La práctica común de la autoridad educativa federal consistió en seleccionar un número reducido de profesores (sólo 45 docentes de 243) quienes participaron en algunas fases de la elaboración de los planes de estudio sin incidir en los enfoques y la orientación y con dificultades para proponer modificaciones sustantivas.

El currículum nos llega, nos dicen este es el nuevo plan, no están hechos los programas ayúdenos a hacerlos, eso sí nada más los programas, las asignaturas, las cargas horarias, la orientación, los enfoques, los perfiles nos llegan desde DGESPE. (I. Lozano, Entrevista, 2019)

Realizamos observaciones a dos programas de estudio de la licenciatura en la enseñanza y aprendizaje de las matemáticas y se nos incluyeron como diseñadores curriculares, cuando lo que pedimos era analizar la pertinencia de los contenidos ya que hubo textos copiados sin tener una referencia, hubo conceptos matemáticos utilizados de manera errónea. (C. Real Ortega y M. Bonilla, Entrevista, 2020)

Ello complicó la vida académica, organizativa e institucional de la institución formadora al verse imposibilitada para asumir cambios de fondo en la formación de maestros de secundaria baja. Lo ha hecho con muchas dificultades, siempre en desventaja con las reformas que ha emprendido el gobierno federal para regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio de educación básica. Lo ha hecho construyendo estrategias de gestión interna que les permita sostener el financiamiento personal de los investigadores para la realización de su propia investigación (Ávalos, 2019a).

Una situación similar se presentó con las condiciones institucionales para el desarrollo de la investigación y la formación científica y su incidencia en la formación inicial. La investigación y la difusión, como funciones sustantivas se convirtieron en “cargas extras que desarrollaron de manera personal”. Incorporada a la dinámica de incrementar los grados académicos mediante la conformación de CA con distinto nivel de desarrollo,²⁸ careció de las condiciones para asumir dicha función y privó una endeble gestión para obtener recursos adicionales a través del programa federal. Pese a que en las reglas de operación del programa señala a las escuelas normales como las responsables de “administrar y ejecutar los recursos autorizados a los profesores de tiempo

²⁸ Existen tres niveles de desarrollo: Cuerpo Académico en Formación (CAEF), Cuerpo Académico en Consolidación (CAEC) y Cuerpo Académico Consolidado (CC).

completo o cuerpos académicos beneficiados”²⁹, los subsidios se entregaron con retraso de hasta cuatro años y con nula posibilidad de volver a obtenerlos. La justificación técnica fue que los recursos extraordinarios federales no pueden otorgárselos a otra instancia federal. Esto hizo que los docentes sufrieran las consecuencias de ello en términos de espacios físicos limitados, falta de soporte tecnológico, poco acceso a fuentes de información, ausencia de órganos de difusión de la investigación (Ávalos 2019b). Este conjunto de carencias impidió a los formadores cumplir con sus labores esenciales. A pesar de ello, la ENSM alcanzó el reconocimiento de 27 docentes con el perfil deseable que exige el programa, la conformación de 8 CA, 5 en formación y 3 en consolidación (Ávalos, 2019a; Montaña, 2019) y 3 investigadores con SNI.

La investigación realizada a través de la división de posgrado y el departamento de investigación y experimentación educativa (DIEE), normada en el estatuto orgánico de 1984, es una función que padeció los vaivenes de los gobiernos federales. Pese a ser un puesto de estructura no se apoya en el comité científico -conformado por los representantes de los CA- para la dictaminación de las investigaciones. Funciones como vincular los proyectos de investigación con los programas docentes, diseñar planes periódicos de investigación, generar proyectos de actualización y reformas a los programas de estudios, contribuir a la formación y actualización de docentes e investigadores fueron soslayadas por la falta de recursos económicos.

En el cambio de gobierno y arribo del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) las políticas de formación docente y el desarrollo profesional padecen los efectos de las transiciones políticas debido a la persistencia de cotos de poder instalados en los subsistemas de educación superior y normales ya que en la medida en que la institución formadora obtenga autonomía, se verán afectados otros grupos.

La DGENAM intenta impulsar el desarrollo profesional de los formadores de docentes, pero lo hace descuidando la formación inicial la cual sigue sin vincularse con la investigación y el posgrado. Profundiza dicha situación, el que el programa sectorial de educación (2020-2024) sigue ubicando a la normal superior como formadoras de educación básica y no como instituciones de educación superior.

A más de dos décadas de la reforma a las normales superiores, la formación inicial y desarrollo profesional de los docentes resulta ser una política fallida diseñada a retazos por el gobierno federal, quien ha dejado acumular una serie de problemas que resultan imposibles de resolver al impedirles funcionar como IES para desarrollar a plenitud la vinculación de la investigación con la docencia, el posgrado, la tutoría, la movilidad académica, la asesoría, la difusión, la vinculación interinstitucional. La ENSM continúa encorsetada en programas y especializaciones de formación en los niveles básicos, con baja posibilidad de incidencia en el desarrollo profesional. La gestión académica y administrativa atraviesa por una etapa de convulsión ante la falta de criterios en los procesos de contratación, asignación de plazas, promoción y evaluación docente por la intromisión de los directores, las autoridades federales y los representantes sindicales; el excesivo control del trabajo académico e investigativo que les impide la construcción de relaciones horizontales; la ausencia de directrices que articulen la docencia, la investigación y el posgrado.

La vida académica en la normal superior atraviesa por cambios importantes que no sólo dependen de los formadores de docentes, quienes se inclinan a formarse y desarrollar investigación desde otros espacios que les permita difundir conocimiento, bajo otros enfoques alternativos y miradas en la búsqueda personal de profesionalización y de establecer vínculos con pares e investigadores externos. Las resistencias de los formadores de docentes de servir a la educación básica y seguir las lógicas eficientistas de la educación superior tienen su origen en el

²⁹ SEP (2019, p. 76) Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2019.

desconocimiento y desprecio del trabajo académico por parte de los políticos y funcionarios resguardados en grupos de interés. La endogamia ha sido resultado de premisas relacionadas con el poder y la división impuesta por los grupos de poder enquistados.

La cultura investigativa se encuentra en una etapa incipiente centrada en la iniciación científica de los estudiantes normalistas, la articulación de la docencia con investigación y difusión, la incidencia de los resultados de las investigaciones en la formación de los normalistas, la vinculación con la sociedad, la producción y consumo de textos y teorías propias, el trabajo colegiado aspectos que los formadores de docentes han buscado a través de los intersticios que deja la política educativa.

Los programas de reformas político-administrativas fueron coyunturas críticas por la que optaron la clase política y los grupos de interés, que establecieron relaciones de *path dependence* o trayectorias de dependencia, las cuales condenaron a los docentes a ajustar sus estrategias al esquema establecido y prevaleciente de constituirse en una institución formadora y no una de educación superior. Los procesos de control, planeación y evaluación constituyeron estrategias orientadas a reforzar la ruta de desarrollo forjado en épocas pasadas para controlar la normal superior. Se le exigió competir como las universidades cuando las funciones de docencia, de investigación y de vinculación no fueron articuladas a las modificaciones de los nuevos contenidos, las prácticas académicas y de gestión que tendrían que concurrir con las reformas en la educación básica. Lo anterior provocó la desarticulación entre la producción del conocimiento y la práctica docente. Los hacedores de las políticas para la educación superior no consideran las reformas en la educación básica, con lo cual la normal superior se enfrentó con demandas y políticas provenientes de ambas subsecretarías, así como grupos de interés que la asedian. El cambio se prevé lento debido a que las estructuras y culturas de la formación y desarrollo profesional están instaladas en procesos de burocratización del trabajo académico. No obstante, despuntan iniciativas docentes que apuntan hacia la reconstrucción de la docencia y la investigación a través de espacios formativos y de investigación al interior y fuera de las escuelas normales.

Discusión y Conclusiones

El trabajo se ha referido a la relación que existe entre la estructura y la agencia donde las dinámicas de poder y los intereses personales se entretejieron para establecer determinados tipos de arreglos institucionales y estrategias de cambio controlados. El desarrollo de la vida académica, institucional y organizacional de la ENSM siguió ciertas trayectorias y lógicas de acción impuestas por distintos grupos de interés que limitaron su configuración como institución de educación superior.

La perspectiva del *path dependence* permitió comprender cómo las decisiones primigenias de los actores establecen sendas o trayectorias que se forjaron en coyunturas críticas dando forma a los comportamientos futuros de los actores y a las relaciones de dependencia que son perpetuadas por las preferencias y las decisiones que asumen los docentes.

La institución formadora en su origen dejó una impronta en los docentes al ejecutar una serie de normas, prácticas, rutinas y estructuras formales forjadas por grupos académicos, políticos y sindicales, con intereses en pugna, que persisten en el tiempo. Este contexto propició trayectorias o *path* de sujeción, fundadas en la añeja orientación de perpetuar esquemas de control y dominación bajo los cuales se estructura la política de formación y desarrollo docente.

La institución formadora recreó rutinas, normas y estructuras formales que persistieron en el tiempo y dejaron huella en su configuración. La estabilidad y la continuidad de la institución estuvieron anclados en arreglos institucionales y en incentivos o beneficios crecientes como el haber

sido homologados con el personal académico de una institución educativa superior sin modificar estructuras organizativas que incentivara la formación y desarrollo profesional docente. La normal superior fue producto de los intereses en pugna de los grupos académicos, políticos y sindicales que dejaron vestigios de su propia historia, al forjar trayectorias o legados institucionales sobre los cuales se estructuran las actividades académicas, administrativas e institucionales, convertidas en rutinas y procedimientos estándares.

Los distintos grupos académicos, políticos y sindicales tomaron decisiones orientadas a adoptar una senda que permaneció en el tiempo y terminó siendo un camino cerrado: los sucesivos grupos y políticos emplearon tácticas similares, orientadas a reproducir la trayectoria que reforzó sus intereses como grupos dominantes materializándose en una política de formación fragmentada e inacabada.

En la normal superior persistieron conflictos políticos que se resolvieron no sólo a partir de la creación de estructuras burocráticas, sino a partir de los juegos de poder e intereses de grupo que se gestaron en niveles de decisión superiores. En los intersticios de la división entre grupos de interés los docentes tuvieron la posibilidad de realizar trabajo colegiado con docentes de otras instituciones para fortalecer el trabajo académico e investigativo.

Las normas, prácticas, tradiciones y costumbres generaron patrones o trayectorias perpetuadas para el ejercicio de la docencia y la investigación, los cuales se recrearon a través del tiempo y extendieron a diversos espacios formativos. En el ámbito académico, el nivel más inmediato en el que inciden los docentes, sus condiciones laborales y salariales -distintas a las que existen en otras IES- forjaron una senda de desarrollo que ofreció pocos incentivos para continuar en la carrera académica. En los ámbitos institucionales y organizacionales persistieron estructuras vetustas dominantes que establecieron determinados tipos de gestión que privilegiaron el control escolar y administrativo, manteniendo prácticas inalterables. Sigue predominando el verticalismo para organizar y estructurar la vida de las escuelas normales, con escasos márgenes para hacer de ellas auténticas instituciones de educación superior. El control sobre la normal superior se estableció no solo a través de las condiciones laborales y salariales sino mediante los recursos y subsidios federales que no les llegó orientados a la profesionalización de los docentes normalistas. Los procesos de control inhibieron la formación, el desarrollo profesional, la autonomía y la gestión, y colocaron a los formadores de docentes en condiciones de dependencia y pasividad. La planeación, el control, la evaluación constituyeron instrumentos racionales para ordenar el gasto público y darles sentido técnico y político a las decisiones.

En las distintas coyunturas de reforma educativa los diversos programas federales implementados -reglas que limitan las acciones de los docentes- no favorecieron las políticas de formación inicial y permanente, la investigación ni la difusión del conocimiento, funciones declaradas sustantivas de las escuelas normales cuando pasaron a ser instituciones de educación superior. La investigación y otras funciones fueron excluidas de la formación profesional del docente, 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 los dos subsistemas con escasas posibilidades de convertirse en IES. La normal superior se vio envuelta en un complejo sistema de relaciones de poder, donde los acuerdos institucionales han estado plagados de conflictos y contradicciones entre grupos académicos, políticos y sindicales.

El órgano desconcentrado federal -AEFCM- fue el terreno de conciliación de los intereses de la élite gobernante, el sindicato magisterial y diversos actores con intereses disímiles. Las reglas del juego institucionales fueron establecidas por los grupos tecnocráticos, apoyadas por el sindicato y la burocracia administrativa de la subsecretaría de educación superior. Las prácticas y estructuras enquistadas se institucionalizaron como relaciones de poder y división que permean en la institución.

Los conflictos, las presiones y las negociaciones han sido prácticas sostenidas que mantienen a la institución formadora como un reducto de intereses.

Las políticas de formación y desarrollo profesional se vieron obstaculizadas por el SNTE, debido a una lógica corporativista y clientelar quien ha recibido el respaldo de los grupos de interés instalados en ámbitos de decisión mayor. Las reformas curriculares ha sido el canal para contener las iniciativas de participación y transformación de la vida académica normalista.

El cambio educativo representa una lucha entre un conjunto de fuerzas contrapuestas: una caracterizada por la complejidad tecnológica, la otra por los subsistemas formadores monolíticos donde los mecanismos de control político y administrativo se superponen a los deseos propios de los maestros para cambiar.

El cambio político no ha sido posible llevar a cabo debido al entramado de intereses que subsiste entre agencias diversas -gobierno federal-SEP-SEB, grupos dominantes de la dirección nacional del SNTE, grupos académicos y cuerpos de burócratas ubicados en la SES-DGESPE- que frenan o intervienen en el funcionamiento de la institución. El presupuesto y la gestión de los recursos públicos de la educación básica y normal ante el gobierno federal y local ha significado la aparición de nuevos grupos y prácticas. El cambio en este nivel sólo será incremental y adaptativo, es decir, habrá modificaciones y a los ajustes marginales sustanciales.

En los procesos de formación y desarrollo profesional de la ENSM confluyeron procesos y factores de larga duración. Los formadores docentes son portadores de un discurso y unas prácticas que reproducen las normas y valores institucionales dominantes. Las pautas de comportamiento dominantes se establecen como rigideces que hicieron difícil escapar a formadores de docentes para intervenir en su formación, lo que provocó cooperación simulada o colaboraciones artificiales en espacios de formación y desarrollo profesional aunque al mismo tiempo se generan las condiciones para que puedan promover transformaciones sustantivas bajo miradas, prácticas y acciones distintas. Algunos cambios generados al interior de la institución formadora fueron posible debido a que los intereses y las preferencias de los docentes se redefinen de manera constante.

Las posibilidades del cambio se presentan porque existen márgenes de actuación o espacios que permitió a los docentes generar y difundir conocimiento con enfoques alternativos, forjar nuevas perspectivas de concebir la formación y el desarrollo profesional. La capacidad de agencia (conjunto de decisiones) de los docentes está circunscrita a la institución, es decir, inciden sólo en decisiones internas. El cambio será resultado de estrategias políticas deliberadas que apunten a lograr transformaciones de largo plazo en un marco de incertidumbre. Ello requiere forjar un proyecto académico aglutinador de las diferencias profesionales que desafíen los intereses creados.

El futuro de la normal superior ha dependido de la visión de los hacedores de las políticas de educación superior quienes se convierte en guardianes de los intereses de los grupos al impedir transformaciones sustantivas en las prácticas académicas y de gestión. Los cambios no sólo dependerán de las formas de actuación de los profesores también implicaría transformaciones y reorganizaciones en el subsistema normalista. El subsistema requerirá modificaciones trascendentales para que las escuelas normales funcionen como auténticas instituciones de educación superior.

Agradecimientos

Este artículo se nutrió de los datos, información clave, miradas, experiencias de docentes-investigadores y funcionarias educativas federales y locales, a quienes agradezco infinitamente: Alejandra Ávalos Rogel, Eusebio Vargas Bello, Marisela Bonilla González, Carolina Rubí Real Ortega, Inés Lozano Andrade, Saúl Elizarraras Baena, Roberto Monroy Vallejo, María de Lourdes

Huertero Delgado, Esnel Pérez Hernández, de la Escuela Normal Superior de México (ENSM); Rocío Jaramillo Flores, Gisela Salinas Sánchez, funcionarias de la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM); Marcela Santillán Nieto, ex directora de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) de la Secretaría de la Educación Pública (SEP). A tod@s ell@s, mi profundo agradecimiento.

Referencias

- ANUIES. (2000). Situación y perspectivas del sistema de educación superior. *La educación superior en el siglo XXI, las líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la ANUIES*. Recuperado de <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/LaEducacionSuperiorenelSigloXXI.pdf>
- Arnaut, A. (2008). La administración de los servicios educativos y el entorno político en el Distrito Federal después de la federalización de 1992. In A. Didriksson & M. Ulloa, *Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Educación del Distrito Federal.
- Arnaut, A. (1998). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. CIDE.
- Arnaut, A. (2004). *El sistema de formación de maestros de México: continuidad, reforma y cambio*. SEP.
- Ávalos Rogel, A. (2019a). *El financiamiento, la organización institucional y la gestión como condiciones para el desarrollo y difusión de la investigación educativa en las escuelas normales*. XV Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE, Acapulco, Guerrero, noviembre.
- Ávalos Rogel, A., Trejo Reséndiz, R., & Hernández Vázquez, N. (2019b). La investigación en la Escuela Normal Superior de México: pasado y presente. In A. Ávalos Rogel (Coord.), *Investigación y formación docente. Investigación en las escuelas normales, currículo y evaluación* (pp. 83-92). Redirec-Newton, Edición y Tecnología Educativa.
- Bahena Salgado, U. (1996). *Historia de la Escuela Normal Superior de México*. Tomo 2. ENSM.
- Bertranou, J. F. (1995). Estructurando la política. El papel de las instituciones. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(1), 235-249.
- De Ibarrola, M. (1998). La formación de profesores de educación básica en el siglo XX. En P. Latapí (Coord.), *Un siglo de educación en México*. Tomo II. FCE.
- Deceano, F. (2000). *La reforma de la educación normal, 1996-2000. Secretaría de Educación Pública. Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000*. Vol. I. SEP.
- Ducoing, P. (Coord.). (2004). Origen de la Escuela Normal Superior de México. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 6(6), 39-56.
- Furlán, A. (2005). Entre las “buenas intenciones” y los “acuerdos funcionales”. El tema de la violencia en la formación inicial de profesores de secundaria en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10(27), 1083-1108.
- Giroux, H. (1990). *Los profesores como intelectuales críticos*. Paidós.
- Hargreaves, A. (2018). *Profesorado, cultura y posmodernidad* (7ª ed.). Ediciones Morata.
- Immergut, E. M. (2006). El núcleo teórico del nuevo institucionalismo. En V. A. Olgún (Coord.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*. (pp. 387-424). UAM-Iztapalapa/Plaza y Valdés.
- INEE. (2015). *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. INEE.
- Lozano Andrade, I. (2014). Uso y pertinencia de la teoría en la formación de docentes de escuela secundaria. Análisis de las representaciones sociales. *Revista de la ENSM*, 1(1), 12-14.
- March, J., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Sinaloa: FCE.

- Maya Alfaro, C. O. (2007). *Los posgrados en la profesionalización del magisterio: Políticas, instituciones y profesores*. (Tesis para obtener el grado de Doctor en Educación). México, UPN.
- Medrano Camacho, V., & Ramos Ibarra, E. (2019). *La formación inicial de los docentes de educación básica en México*. *Educación Normal*. Universidad Pedagógica Nacional. *Otras instituciones de educación superior*. INEE.
- Montaño Sánchez, L. (2019). *Factores que inciden en la formación para la investigación en los formadores de las Escuelas Normales, procesos a fortalecer y otros por emprender*. XV Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE, Acapulco, Guerrero, noviembre.
- Navarro, R. E., Torres, G. F., & de Vries, W. (2018). El Prodep en las Escuelas Normales mexicanas: Efectos y prospectiva. *Revista de la Educación Superior*, 47(187), 71-92.
- Pérez López, F. M. (2011). *Origen y desarrollo de los estudios de posgrado en la Escuela Normal Superior de México*. Facultad de Filosofía y Letras Universidad Nacional Autónoma de México.
- Poggi, M. (Coord.) (2013). *Políticas docentes. Formación, trabajo y desarrollo profesional*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco.
- Powell, W. W., & Dimaggio, P. J. (Comps.) (1999). Retorno a la jaula de hierro. El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (pp. 104-125). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México/FCE.
- Reyes, R., & Zúñiga, R. M. (1994). *Diagnóstico del Subsistema de Formación Inicial*. Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A. C.
- Romero Gonzaga, R. (2020). *La encrucijada de la educación básica en México. Éxitos, fracasos y omisiones (1978-2012)*. UNAM, IISUE.
- SEB. (2003). *Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica*. SEP.
- SEP. (2019). *Reglas de operación del programa para el desarrollo profesional docente para el ejercicio fiscal 2019*. http://www.dof.gob.mx/2019/SEP/ANEXO_AL_ACUERDO_07_02_19.pdf
- Takagui, M. (2019, agosto). *Proyecto Académico Institucional para avanzar en la excelencia educativa*. Escuela Normal Superior de México, Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, AEFCM, México. <https://drive.google.com/file/d/17PGzf311DEq6namJTGZToKiaBOwNYjFC/view>
- Tercero Velasco, M. V. (2019). *La formación docente en las escuelas normales. Revisión a los planes de estudio 2018*. Cámara de Diputados. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencia-Publica-Reforma-Educativa/Audiencia-Publica-Escuelas-Normales-y-Educacion-Superior>
- UNESCO. (2006). *Modelos innovadores en la formación inicial docente*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146544>
- UNESCO. (2013). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/iscned-2011-sp.pdf>
- Villarreal, H. (2005). *La asignación de recursos públicos a la educación. Problemática y perspectivas*. FCE.

Sobre la Autora

Rosalina Romero Gonzaga

Universidad Nacional Autónoma de México

rrgonzaga@comunidad.unam.mx

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (México). Líneas de investigación: políticas educativas, políticas de educación básica, sistema educativo mexicano, diseño, implementación y evaluación de políticas educativas, políticas de formación y gestión en la educación básica, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, diseño y capacidad institucional de instituciones públicas, organización y funcionamiento de aparatos educativos, desempeño gubernamental. Beneficiaria “UNAM, Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM”, becaria del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, bajo la asesoría de la Dra. Patricia Ducoing Watty, durante el año académico 2019-2020.

<http://www.iisue.unam.mx/investigacion/investigador/rosalina-romero-gonzaga>

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 29 Número 19

22 de febrero 2021

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Coordinador (Español/Latinoamérica): **Ignacio Barrenechea** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride**
(Universidad de San Andrés/ Pontificia Universidad Católica Argentina)

Editor Coordinador (Español/Norteamérica): **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México)

Editor Coordinador (Español/España): **Antonio Luzon** (Universidad de Granada)

Editores Asociados: **Jason Beech** (Monash University), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Gabriela de la Cruz Flores** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Carmuca Gómez-Bueno** (Universidad de Granada), **Carolina Guzmán-Valenzuela** (Universidad de Chile), **Cesar Lorenzo Rodríguez Uribe** (Universidad Marista de Guadalajara), **Antonia Lozano-Díaz** (University of Almería), **Sergio Gerardo Málaga Villegas** (Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo, Universidad Autónoma de Baja California (IIDE-UABC)), **María Teresa Martín Palomo** (University of Almería), **María Fernández Mellizo-Soto** (Universidad Complutense de Madrid), **Tiburcio Moreno** (Autonomous Metropolitan University-Cuajimalpa Unit), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Axel Rivas** (Universidad de San Andrés), **María Veronica Santelices** (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

María Guadalupe Olivier Tellez, Universidad Pedagógica Nacional, México

Yengny Marisol Silva Laya Universidad Iberoamericana, México

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Miguel Pereyra Universidad de Granada, España

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Melanie Bertrand, David Carlson, Lauren Harris, Danah Henriksen, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Daniel Liou, Scott Marley, Keon McGuire, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Madelaine Adelman Arizona State University

Cristina Alfaro
San Diego State University

Gary Anderson
New York University

Michael W. Apple
University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale University of Toronto, Canada

Aaron Benavot SUNY Albany

David C. Berliner
Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb
University of Connecticut

Arnold Danzig
San Jose State University

Linda Darling-Hammond
Stanford University

Elizabeth H. DeBray
University of Georgia

David E. DeMatthews
University of Texas at Austin

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond
University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo
Albert Shanker Institute

Sherman Dorn
Arizona State University

Michael J. Dumas
University of California, Berkeley

Kathy Escamilla
University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion University of the Negev

Melissa Lynn Freeman
Adams State College

Rachael Gabriel
University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass
Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross
University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt
University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester
Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis
University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses
University of Colorado, Boulder

Julianne Moss
Deakin University, Australia

Sharon Nichols
University of Texas, San Antonio

Eric Parsons
University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton
University of Kentucky

Susan L. Robertson
Bristol University

Gloria M. Rodriguez
University of California, Davis

R. Anthony Rolle
University of Houston

A. G. Rud
Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider University of Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist
University of Maryland

Benjamin Superfine
University of Illinois, Chicago

Adai Tefera
Virginia Commonwealth University

A. Chris Torres
Michigan State University

Tina Trujillo
University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller
University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol
University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner
University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley
Center for Applied Linguistics

John Willinsky
Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth
University of South Florida

Kyo Yamashiro
Claremont Graduate University

Miri Yemini
Tel Aviv University, Israel

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Coordenadoras: **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Editores Associadas: **Andréa Barbosa Gouveia** (Universidade Federal do Paraná), **Kaizo Iwakami Beltrao**, (EBAPE/FGVI), **Sheizi Calheira de Freitas** (Federal University of Bahia), **Maria Margarida Machado**, (Federal University of Goiás / Universidade Federal de Goiás), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Geovana Mendonça Lunardi

Mendes Universidade do Estado de
Santa Catarina

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil