

El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio

Alberto Arnaut

Cuadernos
D de
discusión

17

Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional
de los maestros de educación básica



SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
BÁSICA Y NORMAL

El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio

Alberto Arnaut

Cuadernos
D de
discusión

17

Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional
de los maestros de educación básica



SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN
PÚBLICA

SEP

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
BÁSICA Y NORMAL

Esta edición estuvo a cargo de la Dirección General de Normatividad, perteneciente a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Serie Cuadernos de Discusión, con el título *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio*.

Alberto Arnaut es profesor-investigador de El Colegio de México. El texto es una versión corregida y aumentada de una conferencia dictada en la Escuela Nacional de Maestros, el 29 de septiembre de 2003.

Coordinación editorial
Esteban Manteca Aguirre

Cuidado de la edición
Rubén Fischer

Diseño de portada e interiores
DGN/Inés P. Barrera

Formación electrónica
Lourdes Salas Alexander

Primera edición, 2004

D.R. © SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, 2004
Argentina 28
Col. Centro, C.P. 06020
México, D.F.

ISBN 968-01-0157-6

Impreso en México

MATERIAL GRATUITO PARA MAESTROS • PROHIBIDA SU VENTA

Presentación

La Secretaría de Educación Pública distribuye en forma gratuita los Cuadernos de Discusión a los directivos, profesores, alumnos, especialistas, investigadores y otros sectores interesados en el debate sobre la formación docente. Los Cuadernos tienen como propósito promover el diálogo razonado de todos los actores en el proceso de participación y consulta nacional con miras a definir y establecer una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica.

En los Cuadernos se presentarán un conjunto de textos, producidos en México y en otros países, que aportan elementos relacionados con la formación de los maestros como profesionales de la educación. Los textos y materiales se referirán a los aspectos que se incluyen en cada uno de los temas de discusión que orientan el proceso de consulta, o ampliarán la información sobre los aspectos relevantes a considerar para la definición de la política integral.

Las ideas que expresan los autores no corresponden necesariamente con las orientaciones que tiene la Secretaría de Educación Pública respecto a la formación docente o al desempeño de los maestros en servicio, ni con las opiniones o convicciones del Equipo Coordinador Nacional del proceso de participación y consulta para la definición de la política integral sobre la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica; los autores son los únicos responsables de lo que expresan en su trabajo.

Con seguridad, la reflexión y la discusión colectiva que se generen a partir del análisis de los Cuadernos enriquecerán las líneas de política y las estrategias necesarias para elevar la calidad de los servicios de formación y desarrollo profesional de los maestros y, por ende, de la atención a los niños y jóvenes que asisten a la educación básica.

Los Cuadernos, por otra parte, se suman al conjunto de acciones y materiales que apoyan la actualización de los maestros de educación básica y de los profesores de instituciones que se hacen cargo de la formación docente.

Los Cuadernos de Discusión se podrán consultar, además, en internet, en la página <http://www.formaciondocente.sep.gob.mx>. Los comentarios y sugerencias se recibirán en el correo electrónico: formaciondocente@sep.gob.mx.

La Secretaría de Educación Pública confía en que este esfuerzo cumpla con los propósitos planteados y espera que los lectores participen de manera responsable y comprometida en el proceso de consulta nacional.

Secretaría de Educación Pública

Índice

El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio

Introducción	7
1. Los distintos factores que han transformado el sistema de formación de maestros	9
1.1. Transformaciones buscadas por la política educativa	10
1.2. Las transformaciones provocadas por el cambio en otros niveles y modalidades del sistema educativo nacional	11
1.3. Transformaciones derivadas del cambio del contexto social, cultural y político	16
2. Continuidad y cambio en la última década	20
2.1. Reforma político-administrativa	21
2.2. Reforma curricular de la enseñanza normal	23
2.3. Desarrollo de la formación permanente del magisterio	26
3. Transformación de la profesión docente	32
3.1. Federalización	32
3.2. Salario profesional y Carrera Magisterial	34
3.3. Reforma curricular y otros programas educativos	36
3.4. Hacia una mayor diversidad y mixtura del magisterio	36
4. Consideraciones finales	38

Introducción

Cuando uno se asoma al sistema nacional de formación de maestros un rasgo que llama la atención es su heterogeneidad en casi todos los aspectos que lo conforman: administrativos, organizacionales, curriculares, profesionales y laborales. Esta heterogeneidad llama más la atención cuando se le compara con la homogeneidad, rayando en la uniformidad, del subsistema nacional de educación básica y, en particular, el de educación primaria, donde se desempeña la mayoría de los maestros formados por el subsistema nacional de formación de maestros. La heterogeneidad de este sistema se debe a distintas causas, entre las cuales está la gran diversidad de actores que han participado en la regulación, la creación, la administración, el sostenimiento y el desarrollo de las instituciones formadoras de maestros. Entre esos actores destacan el gobierno federal, los gobiernos de los estados, los particulares, las universidades públicas y privadas y la representación sindical del magisterio. La heterogeneidad del sistema de formación de maestros también se debe a su progresiva diferenciación curricular para atender necesidades formativas específicas y a la progresiva diferenciación curricular de los distintos niveles y modalidades de la educación básica. De ahí que, además de las escuelas normales para la formación de maestros de educación primaria, se hayan fundado las normales para formar educadoras, profesores de secundaria, maestros de educación física y, recientemente, profesores en educación tecnológica, telesecundaria, artística e indígena, y todavía más reciente, la Licenciatura en Intervención Educativa ofertada por la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

Otra impresión que provoca una primera mirada al sistema nacional de formación de maestros es que las instituciones que lo componen aparecen como una serie de capas geológicas superpuestas y sedimentadas a lo largo de más de un siglo. Así, encontramos a las beneméritas y, a veces, centenarias –o más– escuelas normales fundadas en el último tercio del siglo XIX (como la Escuela Nacional de Maestros [ENM] y varias de las antiguas escuelas normales estatales de mayor

tradición), las Escuelas Normales Rurales (ENR) fundadas por los primeros gobiernos posrevolucionarios durante 1920 y 1930, los Centros Regionales de Enseñanza Normal (CREN) que comenzaron a fundarse a principios de la década de los años 60, las normales experimentales de principios de los años 70 y la UPN que se fundó a finales de esta misma década. Algunas capas geológicas del sistema de formación de maestros se fueron sedimentando aun bajo una misma dependencia administrativa. Por ejemplo, bajo la dependencia del gobierno federal se creó una serie de instituciones formadoras de maestros para atender casi los mismos objetivos (desde su origen o los adoptaron en su desarrollo), de tal manera que dan la impresión de que, en algún momento, las autoridades educativas federales de distintas épocas concluyeron que era más fácil crear nuevas instituciones que reformar las preexistentes.

Este parece haber sido, en parte, el origen de las ENR, cuando las primeras autoridades educativas posrevolucionarias se percataron de que las escuelas normales heredadas del porfiriato difícilmente cambiarían para formar a los maestros que requería la acelerada expansión de la naciente escuela rural mexicana. Asimismo, es de suponer que los CREN tienen un origen similar, cuando las autoridades llegaron a la conclusión de que los profesores que requería el *Plan de Once Años* (1959-1970) no recibirían una formación adecuada en las normales rurales (en permanente conflicto) y en la ENM (cuyos egresados se negaban a trabajar fuera del Distrito Federal y, sobre todo, en las zonas rurales). Finalmente, este parece haber sido también, en parte, el origen de la UPN, cuando el normalismo vivió una severa crisis y se determinó que era necesario configurar una nueva opción para la formación de maestros.

1. Los distintos factores que han transformado el sistema de formación de maestros

Por supuesto, aunque las instituciones sociales –incluidas las escuelas normales– tienden a conservar algunas marcas de sus orígenes –en su misión y organización–, esa sedimentación histórica de diversas instituciones formadoras de maestros creadas en distintas épocas no significa que hayan permanecido tal cual desde que se fundaron hasta nuestros días; por el contrario, todas han experimentado múltiples transformaciones, unas como resultado de las políticas orientadas a reformarlas, otras por la permanente influencia a que están sometidas, del medio social, cultural y político en el que se desarrollan y unas más por las transformaciones experimentadas en el sistema educativo nacional y el mercado laboral: las condiciones de trabajo y el salario de los maestros.

Dentro de un sistema social más vasto, opera el sistema educativo nacional, aunque a veces no parece tal en algunos de sus segmentos. Opera como sistema a pesar de la gran heterogeneidad de sus componentes y del desarrollo endógeno –a veces autónomo *de facto*– de muchas de las instituciones que lo integran. Además, el sistema educativo nacional es, al mismo tiempo, uno de los elementos constitutivos de nuestra sociedad y un sistema especialmente sensible a los cambios sociales a lo largo del siglo xx y que se aceleraron, en casi todos los aspectos, en el vértigo de pasar de un siglo a otro. En ese contexto, y durante años, algunos segmentos del subsistema de formación de maestros tendieron a aparecer como una serie de instituciones reacias al cambio y, al mismo tiempo, con una vida propia y ajena o, al menos, alejada en muchos aspectos de las transformaciones experimentadas por el resto del sistema educativo nacional y el desarrollo de la educación básica, donde sus egresados se desempeñarán como maestros. No obstante, incluso las instituciones más reacias han tenido que emprender su transformación, sea para adaptarse al cambio del resto del sistema educativo, para aprovechar los incentivos ofrecidos por una política que sólo busca su reforma, o para sobrevivir con recursos cada vez más escasos

y en un contexto donde se han cambiado drásticamente las probabilidades de empleo, las condiciones de trabajo y las expectativas de movilidad ascendente dentro del servicio.

1.1. Transformaciones buscadas por la política educativa

Los planes y programas de estudio del sistema de formación de maestros se han reformado más veces que los de la educación básica. En los últimos 30 años, la educación básica ha vivido sólo dos reformas curriculares, mientras la educación normal, siete, y han surgido otras opciones formadoras del magisterio, como las ofertadas por la UPN. Además, las reformas de la enseñanza normal han afectado no sólo los contenidos de los programas de estudio, sino también otros aspectos esenciales tales como la estructura y el número de años de estudio.¹

Entre las reformas curriculares de la enseñanza normal, sobresalen la separación de los estudios de secundaria, que permitió a los normalistas obtener simultáneamente el título de profesor de educación primaria junto con el certificado de bachillerato; y luego el establecimiento del nivel bachillerato como requisito para ingresar a todas las escuelas normales, cuando sus estudios se elevaron al rango de licenciatura. Estas reformas cambiaron radicalmente la formación de los maestros, sobre todo en las normales públicas con internado, a las cuales ingresaban los futuros maestros al terminar sus estudios primarios, en la adolescencia, casi niños. Antes de esas reformas, los egresados de dichas escuelas no tuvieron –además de su familia y de su medio social– más relación formativa como docentes que con sus maestros de la primaria y la normal. En cambio, a partir de la reforma de 1969, que separó el nivel de secundaria del profesional, y

.....
¹ Puede encontrarse una reconstrucción histórica de las principales reformas de los planes de enseñanza normal consultando a María de Ibarrola, “El sistema de formación de maestros”, en Pablo Latapí (coord.), *La educación mexicana en el Siglo XX*, México, FCE (Biblioteca mexicana del siglo XXI), 1997, y en Isaías Álvarez, *Nuevos sistemas de formación docente para la educación básica en un nuevo siglo*, México, MADE-IPN-ESCA, 2002.

sobre todo a partir de la reforma de 1984 que estableció el bachillerato como antecedente obligatorio para todas las licenciaturas ofrecidas por las escuelas normales, comenzó a ingresar una mayor proporción de estudiantes de origen urbano que, al iniciar sus estudios normalistas, ya habían tenido contacto con un profesorado profesionalmente mucho más heterogéneo, como el magisterio de secundaria y preparatoria. Esto sin contar con el hecho de que el personal docente de enseñanza normal tiende a diversificarse en lo profesional y que la UPN, una institución híbrida donde confluyen diversas tradiciones académicas, ya ha tenido una significativa influencia en la formación inicial y permanente del magisterio en servicio. En otras palabras, el aumento de los requisitos para ingresar a las escuelas normales y su elevación al rango de licenciatura, así como la fundación de la UPN, contribuyeron a abrir la educación normal a la influencia de otras tradiciones formativas.

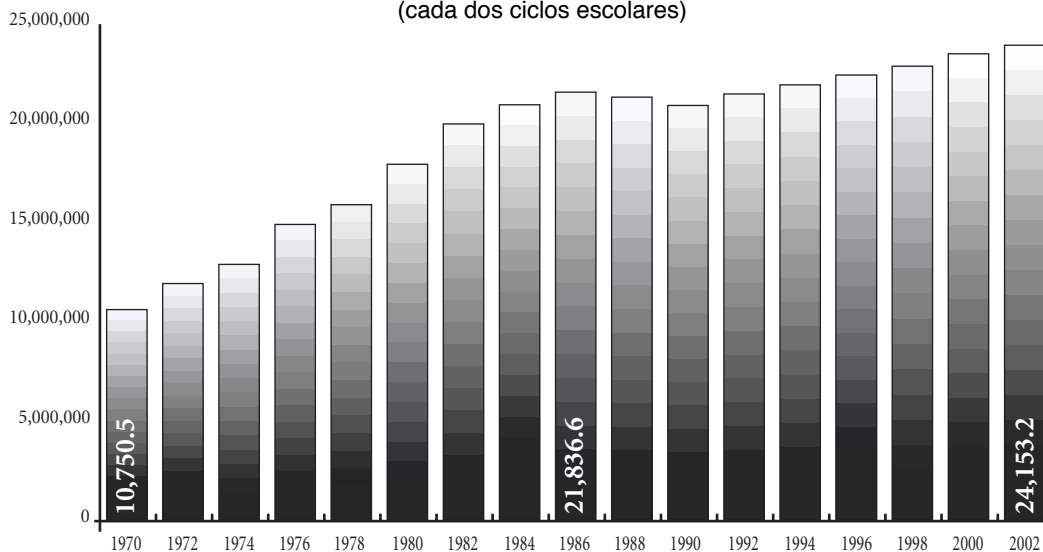
1.2. Las transformaciones provocadas por el cambio en otros niveles y modalidades del sistema educativo nacional

La acelerada expansión de la educación básica durante los años 60 y 70 rebasó la capacidad de las instituciones públicas oficiales para satisfacer la demanda de maestros. Esto provocó una rápida masificación de las escuelas normales públicas y, al mismo tiempo, la proliferación de las normales particulares. Este fenómeno dio como resultado, por un lado, la caída en los niveles académicos y la intensificación del conflicto político en varias normales públicas –sobre todo en las federales– y, por el otro, el surgimiento de gran cantidad de normales privadas con muy bajos niveles académicos. La falta de maestros de principios de la década de los 60 se convirtió, a finales de ésta, en una sobreoferta de profesores con desigual calidad de formación en un muy heterogéneo sistema de formación de maestros de primaria y secundaria. De esa manera, desde finales de los años 60 surgió un fuerte desequilibrio entre la oferta y la demanda de maestros o, al menos, un exceso de éstos, en los centros urbanos, donde comenzaba a estabilizarse la

matrícula de educación primaria y secundaria, y había una escasez estructural de profesores para las zonas rurales, en las cuales seguía sin satisfacerse la demanda de educación primaria.

Evolución de la matrícula en la educación básica, 1970-2002

(cada dos ciclos escolares)



Evolución de la matrícula en educación básica por nivel, 1970-2002

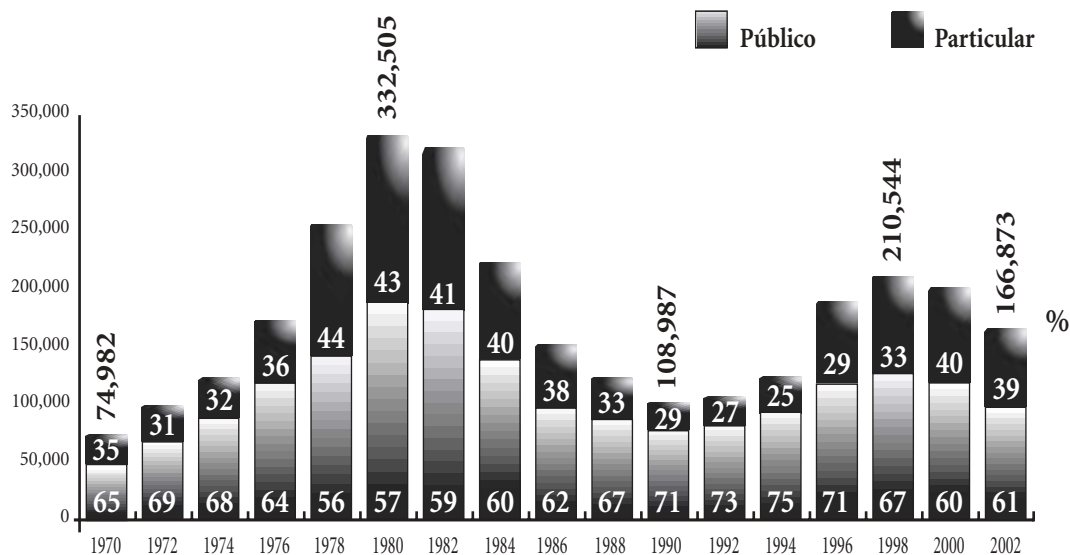
	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988
Educación básica	10,750,545	11,900,791	13,141,382	14,743,813	16,740,736	18,771,732	20,497,197	21,335,854	21,836,596	21,680,252
Preescolar	400,138	440,086	497,788	607,946	699,231	1,071,619	1,690,964	2,147,495	2,547,358	2,668,561
Primaria	9,248,190	10,113,139	10,999,713	12,026,174	13,536,265	14,666,257	15,222,916	15,219,245	14,994,642	14,656,357
Secundaria	1,102,217	1,347,566	1,643,881	2,109,693	2,505,240	3,033,856	3,583,317	3,969,114	4,294,596	4,355,334

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Educación básica	21,325,832	21,487,657	22,160,209	22,698,124	23,128,985	23,565,795	24,153,164
Preescolar	2,734,054	2,858,890	3,092,834	3,238,337	3,360,518	3,423,608	3,635,903
Primaria	14,401,588	14,425,669	14,574,202	14,650,521	14,697,915	14,792,528	14,857,191
Secundaria	4,190,190	4,203,098	4,493,173	4,809,266	5,070,552	5,349,659	5,660,070

Nota: no se tienen datos sistematizados de antes de 1970.

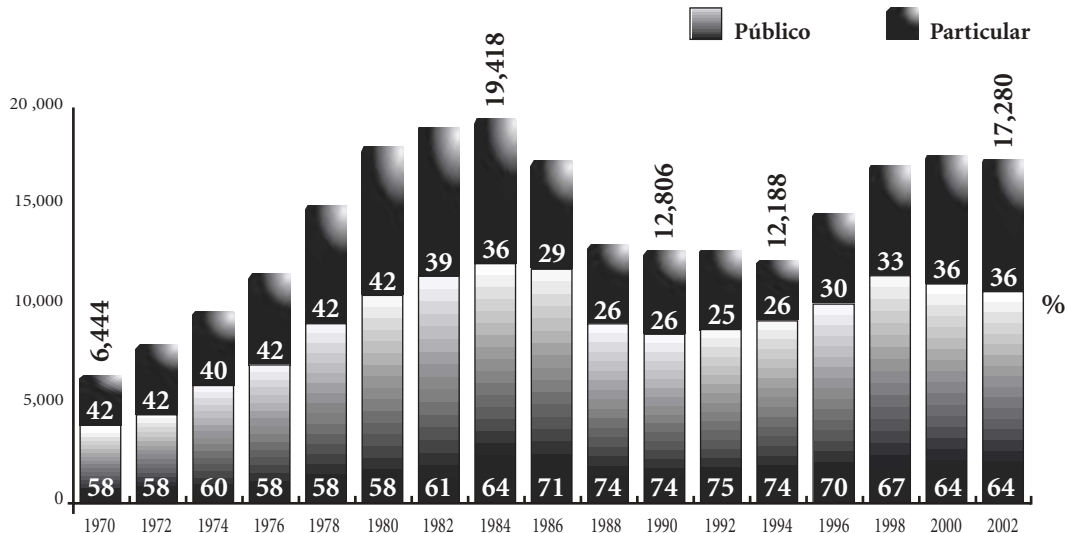
Evolución de la matrícula de las escuelas normales por tipo de sostenimiento 1970-2002

(cada dos ciclos escolares)



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

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



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

En esos mismos años se aceleró la expansión de la educación superior mediante el crecimiento y la difusión de las instituciones públicas autónomas y tecnológicas de educación media superior y superior en toda la República. Así comenzaron a arribar a la educación superior algunos segmentos de la población que, hasta entonces, sólo tenían la esperanza de completar estudios de primaria, secundaria y, cuando mucho, enseñanza normal.² La expansión de la educación superior provocó una caída en el estatus del magisterio normalista y, al mismo tiempo, hizo visible a los estudiantes y a los maestros ya egresados que sus

.....

² Habría que recordar que hasta 1984 a las escuelas normales se podía ingresar después de terminar los estudios de secundaria y, hasta 1969, la mayoría de las normales públicas ofrecían tanto los estudios de secundaria como los profesionales.

estudios no eran de nivel superior, a pesar de lo estipulado por la Ley Federal de Educación de 1973. Esto se evidenció más a través de dos medidas que se tomaron en esos años para ensanchar el horizonte profesional de los normalistas: la reforma del plan de estudios para que los egresados terminaran al mismo tiempo con el título de profesor de educación primaria y el certificado de bachillerato, así como la creación de las licenciaturas en educación preescolar y primaria para el magisterio en servicio que ya contaba con el título de profesor de preescolar o primaria.

La reorientación de las políticas de educación superior desde la segunda mitad de la década de los 80, buscó remplazar el crecimiento acelerado de la educación superior por una planeación que quería regular el crecimiento e impulsar la transformación de la organización y los programas académicos de las instituciones de educación superior, asociando el financiamiento público, predominantemente federal, a una serie de diagnósticos, evaluaciones externas, evaluaciones por pares y autoevaluaciones y compromisos explícitos por parte de las propias instituciones de educación superior, así como la puesta en marcha de una serie de programas de evaluación que buscaban incidir en las condiciones de trabajo y la estructura salarial del personal académico mediante programas de incentivos a la docencia y a la investigación. Pronto las instituciones formadoras de maestros (escuelas normales y UPN) buscaron acogerse a estos programas y homologar sus sueldos con el resto de las instituciones públicas de educación superior, con el fin de beneficiarse también de los incentivos financieros y salariales. Esto, por supuesto, ha contribuido a transformar la organización, la vida académica, la naturaleza y las condiciones de trabajo del profesorado de las instituciones formadoras de maestros.³

.....

³ Sobre la reorientación de las políticas de educación superior en la década de los 90 pueden consultarse el estudio de Javier Mendoza, *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al estado evaluador*, México, UNAM, 2002; y los de Giovanna Valenti y Gloria del Castillo, "Interés público y educación superior: un enfoque de política pública", y Gonzalo Varela, "La política de la educación superior en la década de los noventa. Grandes esperanzas e ilusiones perdidas", recopiladas por Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti

1.3. Transformaciones derivadas del cambio del contexto social, cultural y político

La acelerada urbanización del país introdujo una serie de cambios en el sistema de formación de maestros. El impacto más inmediato fue la urbanización de las instituciones formadoras de maestros, tanto por su ubicación como por el origen de sus estudiantes. Habría que recordar que las más grandes (federales) están ubicadas en la capital de la República (la ENM, la Escuela Superior de Educación Física [ESEF], la Escuela Nacional de Maestras de Jardines de Niños [ENMJN], Escuela Normal de Especialidades [ENE] y la UPN), que la mayoría de las más antiguas Escuelas Normales Estatales se ubican en las capitales de los estados, y que todas esas instituciones, desde su origen, han tenido un estudiantado predominantemente urbano. Además, cabe recordar que las normales privadas son urbanas, tanto por su ubicación como por las características de sus estudiantes.

Por otra parte, varias de las escuelas normales rurales federales que así nacieron, ubicadas en zonas rurales y con una matrícula conformada, en su mayoría, por población rural, en las últimas tres décadas han quedado enclavadas en zonas suburbanas y urbanas, y el origen de sus estudiantes ha tendido a ser urbano cada vez más. Además, es necesario anotar que, desde que se originaron las escuelas normales rurales, sus egresados, apenas se les asigna la primera plaza en una zona rural ya están solicitando su cambio de adscripción a las zonas urbanas. Cuando la expansión de la educación primaria tiende a estabilizarse y luego a caer en los grandes centros urbanos, surge un fenó-

.....

(coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, 1997. Sobre el impacto de tales políticas en la UPN puede verse el excelente estudio de Francisco Miranda, *Las universidades como organización del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, México, El Colegio de México/UPN, 2000. Desafortunadamente no encontré un estudio equivalente para las escuelas normales, aunque los diagnósticos de los sistemas de formación estatales elaborados por los equipos técnicos de cada entidad federativa en el marco del PROMIN contienen una información y un análisis muy valioso, cuya lectura, sin duda, constituye una fuente sin precedente para el análisis de este y otros aspectos del sistema nacional de formación de maestros.

meno contradictorio: maestros cada vez más urbanos por su origen, su formación o sus aspiraciones, tienden a concentrarse en los centros urbanos donde no hay o hay cada vez menos demanda de maestros de educación primaria y secundaria; mientras que, por otro lado, el sistema educativo carece de profesores de origen, formación y arraigo rural, dispuestos a ir a trabajar y a permanecer en esas zonas.

Esta paradoja aflora año con año, cuando se discute la cuota de inscripción en las escuelas normales primarias, sobre todo en las rurales, aunque también en las urbanas. Por un lado, las autoridades educativas federales y estatales plantean la necesidad de regular la matrícula con el fin de evitar (como advertía Carlos A. Carrillo desde el origen de la educación normalista mexicana) que estas escuelas se conviertan en “fábricas de desempleados”; por otra parte, las comunidades normalistas aducen que los maestros no sobran, sino faltan, como lo muestran las estadísticas de escasa cobertura en las zonas rurales. En efecto, como lo señalan las comunidades normalistas, faltan maestros en el campo, pero sobran en las ciudades donde cada vez se requieren menos, al menos en educación primaria y secundaria. En varias regiones las instituciones formadoras no se dan abasto para cubrir las necesidades de atención en educación preescolar, especial, artística, intercultural, etcétera. De esa manera, un mercado fuertemente restringido y segmentado plantea nuevos retos a las instituciones formadoras de maestros.

Otros cambios en el sistema de formación de maestros son resultado de una serie de modificaciones en la vida sociocultural del país y de su reflejo en la política y el desarrollo educativo. Una de las más visibles es la emergencia del mundo indígena y del pluriculturalismo del país, que exige una política educativa que atienda las particularidades y necesidades formativas de los grupos diferenciados social, cultural y lingüísticamente. Ya no se trata sólo del mundo indígena que conocimos hasta hace dos o tres décadas, ubicado en el ámbito rural, distante, aislado e incomunicado del país. Ahora los indígenas están en todas partes: en los medios masivos de comunicación, en los movimientos sociales y políticos, en las ciudades, en los campos de jornaleros y en estados en los cuales no había

población indígena. Emparentado con el reclamo de atender a la diversidad y la difusión del derecho a la diferencia, encontramos la exigencia –social y política– de dar atención a la población con necesidades educativas especiales, sobre todo a quienes muestran necesidades atípicas de aprendizaje. Finalmente, asociado al deseo de atender los requerimientos de la formación integral de los educandos, también es perceptible cómo se acrecienta el interés por la formación de maestros de educación artística.

Asimismo, es evidente que las escuelas normales están siendo impactadas por las características de sus nuevos estudiantes, los cuales llegan con mayores niveles de escolaridad (preparatoria desde 1984) y con un capital cultural determinado por la revolución tecnológica en los medios masivos de comunicación y en el campo de la informática. Esto plantea serios retos a las instituciones formadoras de maestros en varios aspectos. Por un lado, constituye una presión muy fuerte para el profesorado, que debe aprender el lenguaje de las nuevas generaciones de estudiantes para establecer con ellos una comunicación efectiva en el desempeño de la docencia. Y, por otro lado, obliga a las escuelas normales a incorporar a su infraestructura y sus programas las amplias posibilidades abiertas por la nueva tecnología educativa.

Finalmente, a partir de la década de los 80, las escuelas normales han sido impactadas por una serie de transformaciones en el sistema y en la vida política del país, sobre todo por la emergencia de un mayor pluralismo político en el poder legislativo; la alternancia en los ayuntamientos y gobiernos estatales y en la presidencia de la República; el surgimiento de diversas corrientes en el sindicato de maestros, y la emergencia y difusión de una mayor diversidad de movimientos sociales. El cambio político ha afectado de diferentes maneras a las instituciones formadoras de maestros y propiciado una serie de cambios en la vida sindical del magisterio. No obstante, en los estados no se observan tendencias asociadas a la filiación partidista de los gobernadores, sino más bien diferencias en los énfasis y el compromiso de éstos y de los distintos partidos políticos con la modificación de los sistemas de formación inicial y permanente de los maestros. Tal parece que

esas diferencias se determinan mucho más por la filiación partidista, que por la capacidad administrativa, la voluntad política del gobernador y la autoridad educativa, así como por la correlación de fuerzas dentro, y en el entorno, de las administraciones educativas de cada uno de los estados, el desarrollo histórico de las distintas comunidades normalistas y la situación que guarda dicha correlación de fuerzas dentro de la organización sindical del magisterio y su inserción –y reinserción– en la vida política local y nacional. En fin, a pesar de los cambios en el sistema político y, sobre todo, como se apunta enseguida, a pesar de la alternancia partidista en la presidencia de la República y en varios gobiernos estatales, no es perceptible ningún cambio radical en los programas de la reforma iniciados a principios de la década de los 90.

2. Continuidad y cambio en la última década

Muchas tensiones y tendencias al cambio vividas por el sistema de formación de maestros desde la década de los 70 se fueron acentuando al iniciar la década de los 90, debido a una serie de reformas político-administrativas y curriculares de la educación básica y del propio sistema de formación de maestros. Por otra parte, en términos generales, en lo que se refiere al sistema de formación de maestros, en la última década hubo una fuerte continuidad en la política y los programas orientados a su transformación. Lo mismo ocurre en lo referente a la profesión docente. Todo esto a pesar de la alternancia partidista en la presidencia de la República. A partir del año 2000, los cambios que sobresalen en estos campos son, en lo que respecta al sistema de formación, la puesta en marcha del PROMIN, que busca fortalecer la gestión, organización y vida académica de las instituciones formadoras de maestros, así como la capacidad de conducción, planeación y coordinación de los sistemas estatales de formación de maestros, el inicio de la descentralización de los talleres generales de actualización y una serie de medidas orientadas a regular el desarrollo de los programas estatales de actualización y de mejoramiento profesional del magisterio.

En lo que respecta a la profesión docente, la reforma proyectada más significativa es la implantación del examen de ingreso al servicio docente y los concursos de oposición para la designación de directores, supervisores y jefes de sector, pactados con la representación sindical en el Compromiso Social por la Calidad de la Educación en agosto de 2002. Seis estados han comenzado a emplear el examen de ingreso al servicio docente en algunos niveles y modalidades de la educación básica, aunque, a excepción de dos de ellos, limitados a un segmento de las plazas de nueva creación y de reposición de vacantes.

2.1. Reforma político-administrativa

Uno de los problemas más severos que históricamente ha afrontado el sistema de formación de maestros fue la falta de planeación que se tradujo en un crecimiento que, a veces, se antojó anárquico. Esto ocurrió a pesar de que en el gobierno federal se concentraron amplias facultades para regular al sistema de formación de maestros, que derivaban de su atribución exclusiva para determinar para toda la República los planes y programas de estudio de enseñanza normal, y las que surgieron de la creación y administración directa de múltiples instituciones formadoras de maestros en todo el país, y del hecho de que llegó a ser el principal empleador de maestros de educación básica (predominante en la mitad de los estados y casi único en la otra mitad). No obstante —o quizá por lo mismo— el gobierno federal aparecía como incapaz de gobernar, conducir o planear el desarrollo de sus propias instituciones formadoras de maestros y, mucho menos, para asegurar un mínimo de calidad en el desarrollo del resto de las instituciones formadoras de maestros que dependían de los gobiernos de los estados, las universidades públicas autónomas y las normales particulares. Incluso, los gobiernos de algunos estados mostraron más capacidad que el gobierno federal para regular y conducir a sus escuelas normales o, al menos, para asegurar lo que se ha denominado la normalidad mínima en su operación.

En 1992 el gobierno federal transfirió a los gobiernos de los estados todas las escuelas normales que hasta entonces estaban bajo su dependencia, al igual que todas las ex unidades a distancia de la UPN. Además, la Ley General de Educación (LGE) de 1993 reservó como atribución exclusiva del gobierno federal la facultad de “determinar para toda la República los planes y programas de estudio para normal y formación de maestros de educación básica”, así como la de “regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio de educación básica”. Por otra parte, determinó como atribución exclusiva de los estados la facultad de “prestar los servicios de educación normal y de formación de maestros”. Después de la federalización y dentro de esta nueva distribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, la SEP y las nue-

vas administraciones educativas de los estados tuvieron que asumir dos nuevos retos de signo distinto. Ya no se trataba sólo de descentralizar y redistribuir competencias, sino de emprender la transformación del sistema de formación de maestros y avanzar hacia la integración de un subsistema nacional de formación de maestros y, al mismo tiempo, que se sumaran los subsistemas estatales de formación de maestros en cada estado de la República.

La federalización de 1992 abrió, por un lado, nuevas posibilidades y, por el otro, introdujo una mayor complejidad en la gestión rutinaria y en la de la reforma del sistema de formación de maestros. En lo que respecta al gobierno federal, la SEP fue liberada casi por completo –mientras la subsecretaría la asumió toda– de la responsabilidad operativa del sistema y pudo concentrarse en el diseño de la reforma de los planes y programas de estudio de la enseñanza normal; sin embargo, la SEP tuvo que desarrollar, al mismo tiempo, una estrategia más compleja para construir el consenso en torno a esa reforma y ponerla en práctica en todas las instituciones que ya no estaban bajo su dependencia directa (con excepción de las del Distrito Federal), sino bajo la responsabilidad de los gobiernos de los estados. Por otra parte, éstos ampliaron significativamente su responsabilidad respecto a la conducción, coordinación y administración directa de sus subsistemas de formación de maestros, los cuales crecieron por la transferencia de las normas federales y las ex unidades a distancia de la UPN que operaban en sus respectivos territorios. De pronto, una gran diversidad de instituciones (de origen federal y estatal y con una organización heterogénea) quedaron bajo la responsabilidad administrativa de cada uno de los gobiernos de los estados, lo que ha planteado a las nuevas administraciones educativas estatales una serie de retos formidables en lo que se refiere a su planeación y coordinación. Además habría que apuntar que después de la federalización casi ninguna de las atribuciones reservadas por la LGE como exclusivas de cada uno de los órdenes de gobierno, se puede ejercer sin la participación de ambos. En otras palabras, dichas atribuciones formalmente exclusivas en la práctica son de hecho concurrentes, pues ningún plan y programa de estudio ni intento de regular el sistema de formación de maestros (lo cual

sólo es atribución del gobierno federal) tendría sentido alguno si no se constituyen en las normas que se siguen en la operación y el desarrollo de las instituciones formadoras de maestros (cuya operación ahora es atribución de los gobiernos de los estados). De esa manera, la gestión del subsistema de formación de maestros plantea la necesidad de fortalecer la articulación (comunicación, coordinación y cooperación) entre la SEP y las administraciones educativas estatales.

A pesar de la complejidad introducida por la federalización y la nueva distribución de competencias educativas entre los dos órdenes de gobierno, después de estas reformas el gobierno federal ha mostrado mayor capacidad para conducir la transformación del sistema nacional de formación de maestros, al mismo tiempo que la mayoría de los gobiernos de los estados aumentaron su capacidad para coordinar sus respectivos subsistemas de formación de maestros (integrados por las instituciones estatales preexistentes y las transferidas por el gobierno federal). Esto se puede observar en la suerte de los cambios impulsados –mediante la cooperación entre la SEP y las nuevas administraciones educativas de los estados– a través del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN) de 1996 y, más recientemente, el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN), que inició en 2002.

2.2. Reforma curricular de la enseñanza normal

En 1996 la SEP, en coordinación con las autoridades educativas estatales, puso en marcha el PTFAEN, que comprendía la reforma curricular de las licenciaturas que ofrecen las escuelas normales para todos los niveles y modalidades de la educación básica.⁴ En 1997 entró en vigor un nuevo plan de estudios para la Licenciatura

.....

⁴ El PTFAEN también comprendía otras líneas de acción entre las que estaban la actualización y el perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales; la elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico, y el mejoramiento de la planta física y el equipamiento de las escuelas normales.

en Educación Primaria; en 1999 los planes de las Licenciaturas en Educación Preescolar y Secundaria; en 2002 el de la Licenciatura en Educación Física, encontrándose en proceso la renovación de los planes de las Licenciaturas en Educación Especial, Artística y para el Medio Indígena. La reforma de los planes de estudio iniciada en 1997 conservó el nombre de las escuelas normales y el carácter de licenciatura de la enseñanza normal, así como el requisito de los estudios de bachillerato para ingresar a éstas, introducidos por la reforma de 1984. Por otra parte, la reforma de 1997 redujo el número de materias, disminuyó los contenidos teóricos y de investigación y centró el interés en las asignaturas más relacionadas con la formación para la docencia y la práctica docente. Así, aunque la enseñanza normal conservó el rango de licenciatura, la reforma curricular iniciada en 1997 recuperó parte de la tradición normalista orientada a la formación para la docencia y en la práctica docente, una recuperación que tres años antes se había iniciado en el programa de licenciatura para el magisterio en servicio, de la UPN. De esa manera, los *currícula* más recientes rectificaron parcialmente la llamada “universitarización” de las escuelas normales, como calificaron a la reforma de 1984 varios maestros, investigadores educativos y la representación sindical del magisterio.

La reforma de 1984, además de que contó con un débil consenso por parte del magisterio y de las comunidades normalistas, se realizó en el peor momento de la crisis económica de la década de los 80, y por lo tanto con una severa contracción del gasto educativo y de los recursos financieros destinados al sistema de formación de maestros; en esas circunstancias, no hubo programas que permitieran consolidarla en las escuelas. En cambio, la reforma curricular de 1997 tuvo, desde su partida, mayor consenso en el magisterio y se realizó en un contexto económico mucho más favorable; además, se puso en marcha después de la federalización de la educación básica y normal, cuatro años después de la reforma curricular de la educación básica (que presionó sobre la reforma de la enseñanza normal) y estuvo enmarcada por otros programas educativos reformistas, la recuperación salarial del magisterio y la implantación del programa de carrera magis-

terial. Además, la reforma curricular de la enseñanza normal se emprendió dentro de un plan que también comprendía una serie de acciones orientadas a la actualización y el perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales, el mejoramiento de la planta física y el equipamiento de tales escuelas, así como una estrategia orientada hacia la transformación de la gestión institucional y la regulación del trabajo académico. De acuerdo con los balances oficiales, los nuevos planes de estudios ya entraron en vigor en todas las escuelas normales; sin embargo, existe una gran desigualdad en cuanto a la apropiación que las comunidades académicas han hecho del sentido, el contenido y las prácticas de los nuevos planes de estudio. En particular, según esos balances, varias escuelas siguen operando con una débil gestión colegiada y en otras aún existen muchas dificultades para consolidar la vinculación con las escuelas primarias y, sobre todo, las secundarias, para la formación en la práctica prevista por los nuevos planes de estudio.

En 2002 se puso en marcha el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN), que busca incidir en el mejoramiento de la gestión institucional de las escuelas, con el apoyo de recursos financieros adicionales a los proyectos de innovación académica que presentan las escuelas, vinculados con su Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y con sus Programas Anuales de Trabajo (PAT). Las acciones y los recursos vinculados al PROMIN pueden contribuir a consolidar la reforma curricular de la enseñanza normal y, al mismo tiempo, a fortalecer la gestión académica de las escuelas normales y la capacidad de las administraciones educativas estatales para regular y coordinar sus respectivos sistemas de formación de maestros. Dentro de estos esfuerzos sobresalen una serie de acciones orientadas al diagnóstico del sistema de formación de maestros, en el nivel de cada institución escolar y en el ámbito de cada estado, que culminarán con un diagnóstico del sistema nacional de formación de maestros, del que sin duda saldrán algunas recomendaciones para persistir en la transformación del sistema.

2.3. Desarrollo de la formación permanente del magisterio

En la coyuntura actual aparece como más urgente la consolidación de los programas de formación permanente del magisterio que de la formación inicial de maestros debido a que en los próximos 10 años la renovación de la planta docente –sobre todo en educación primaria y secundaria– será más lenta y, por lo tanto, las reformas del sistema de formación inicial tendrán un impacto también mucho más lento que la formación permanente sobre el magisterio en servicio. Como ya se dijo, la LGE reservó como atribución exclusiva del gobierno federal “determinar para toda la República los planes y programas de estudio para normal y formación de maestros de educación básica”, y la de “regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio de educación básica” y reservó a los estados, como atribución exclusiva, la prestación de todos esos servicios. Además, la LGE y las autoridades educativas introdujeron una mayor claridad en la distinción entre las diferentes vertientes de la formación permanente del magisterio: la actualización (referida a “la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio”), capacitación (que ofrece a los maestros en servicio la posibilidad de completar sus estudios de licenciatura) y superación profesional (que abre la posibilidad de estudios de posgrado en educación a los maestros en servicio).

La conducción y la gestión de los programas de formación permanente de maestros de educación básica presenta las mismas dificultades que ya se señalaron para el subsistema de formación inicial y otras más. Incluso se puede afirmar que la empresa de transformar y consolidar los programas de formación permanente se antoja más compleja, ardua y plagada de dificultades, que la referida a la formación inicial del magisterio. Esto se debe a varios factores, entre los cuales sobresalen los siguientes: *a)* una deficiente regulación de los programas de formación permanente, debido a que es un campo en el que intervienen diversas autoridades e instituciones públicas y privadas, cuyas atribuciones están superpuestas y no pocas veces son difusas y confusas; *b)* la íntima relación que existe entre la formación permanente y las condiciones laborales y salariales de los maestros

(determinadas por el antiguo escalafón, la carrera magisterial y otros escalafones no escritos), lo cual provoca que, con relativa facilidad, los programas de actualización, capacitación y mejoramiento profesional queden sometidos, más que al imperativo de la calidad y pertinencia académicas, al del mejoramiento laboral y salarial del magisterio.

a) Aumento en la demanda de actualización. La reforma de los planes, programas y libros de texto de principios de los años 90 planteó la urgente necesidad de poner en marcha una serie de programas nacionales y estatales de actualización del magisterio en servicio. Un año después, esa necesidad se acentuó con la creación y la puesta en marcha del Programa de Carrera Magisterial, ya no sólo para atender las necesidades de actualización derivadas de la reforma curricular, sino también la formación permanente de los maestros en servicio, con el fin de mejorar las competencias y la práctica para elevar el nivel de aprendizaje de los niños y los jóvenes en las escuelas. De esa manera, desde el ámbito federal se construyó el Programa Nacional de Actualización Permanente (PRONAP) y en los estados se multiplicaron los programas estatales de actualización. Para conducir esos programas, en la SEP se estableció la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio (CGACMS) y, en cada uno de los estados, las Instancias Estatales de Actualización (IEA).

Por otra parte, desde antes y después de la federalización de 1992, varios programas educativos nacionales y estatales han realizado diversas acciones para atender la necesidad de actualizar a sus respectivos cuadros técnicos, funcionarios, supervisores, directores y maestros con quienes operan. Entre ellos sobresalen el Pronalees, los Programas Educativos Compensatorios, el Programa de Transformación de la Gestión Escolar, el Programa de Escuelas de Calidad y el Programa para la Creación y el Fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación, entre otros.

La proliferación de programas de actualización en la última década ha planteado severas dificultades en su gestión para garantizar su calidad y pertinencia, derivadas de un marco normativo deficiente que no distribuye con claridad y pre-

cisión las competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, así como entre las diversas instancias y dependencias que participan dentro de la SEP y de las administraciones educativas estatales. Por ejemplo, hay estados (en cierto sentido también en la SEP) donde colaboran, en el campo de la actualización (mediante sus propias ofertas de actualización o en su regulación), las instancias centrales de actualización, las oficinas centrales responsables de la dirección o coordinación de las escuelas normales, las oficinas centrales responsables de la coordinación de las instituciones no normalistas de educación superior, las direcciones o departamentos responsables de la administración directa de cada nivel educativo, las coordinaciones de distintos programas educativos, diversas instituciones de formación inicial de maestros (normales y ex unidades de la UPN) y otras instituciones públicas y privadas de educación superior. Además, existen órganos como las comisiones mixtas de escalafón y las de carrera magisterial, integrados con la representación de las autoridades educativas y el sindicato, que inciden en el desarrollo de los programas de actualización mediante su reconocimiento para fines de promoción del magisterio dentro del antiguo escalafón y de la carrera magisterial. A todo eso hay que agregar la participación de diferentes instancias federales en la regulación y prestación de diversos servicios de actualización.

Como se puede observar, el territorio de la actualización está poblado de diversos actores y programas que obedecen a imperativos, necesidades y racionalidades heterogéneas, en torno a los cuales se ha desarrollado una serie de intereses profesionales, institucionales, burocráticos y corporativos que dificultan la coordinación del campo, tanto en el ámbito nacional como en el de cada estado.

b) Aumento en la demanda de la capacitación. Casi desde su origen, el sistema educativo nacional ha tenido necesidad de desarrollar diversos programas y acciones orientadas a que los maestros en servicio completen sus estudios profesionales mínimos —o los considerados mínimos en cada época— para desempeñarse como docentes. Basta recordar que hasta la década de los años 60 la mayoría

de los maestros no se habían formado en ninguna escuela normal antes de entrar al servicio, sino que se formaron mediante una serie de programas y acciones de actualización a través de los supervisores, las misiones culturales y las normales rurales. Aunque estas primeras acciones fueron importantes para contrarrestar las deficiencias en la formación pedagógica de los maestros no formados para la docencia, durante las primeras dos décadas posrevolucionarias hubo pocas acciones orientadas a la formación profesional que se tradujeran en una credencial o un título para los maestros de educación primaria en servicio. En estricto sentido, esta función se atendería de un modo sistemático y específico para todo el país, a partir de la fundación del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) en 1944, y después por los Centros de Actualización del Magisterio (CAM), las licenciaturas en educación preescolar y primaria fundadas en 1975 por la SEP, que en 1979 pasaron a depender de la UPN. En lo que se refiere al magisterio de educación secundaria, el desarrollo de la capacitación comenzó a desarrollarse primero en la Normal Superior de la Universidad Nacional y luego por medio de la ENSM y las normales superiores públicas y privadas que se fueron estableciendo en los estados de la República.

La capacitación del magisterio en servicio nació, en principio, de la necesidad de formar y titular al magisterio reclutado sin formación normalista previa, y después respondería a la de nivelar al magisterio formado en los planes de estudio precedentes con los sucesivos cambios experimentados por los planes de estudio de la enseñanza normal, sobre todo a partir de la reforma de 1984 que la elevó al rango de licenciatura y estableció como requisito estudios de bachillerato para ingresar al nivel profesional de las nuevas licenciaturas de los distintos niveles y modalidades de la educación básica. En esta etapa, las licenciaturas a distancia de la UPN jugarían un papel esencial. Más adelante, los programas orientados a la capacitación del magisterio en servicio fueron estimulados por el establecimiento del primer escalafón paralelo, el Esquema de Educación Básica, y luego el segundo, la Carrera Magisterial, que concedieron un valor significativo a los estudios de licenciatura en educación sin más y para todos y cada uno de los niveles

y modalidades educativas. De esa manera, la reforma de 1984, el Esquema de Educación Básica y la Carrera Magisterial pusieron a la orden del día, y estimularon a los docentes en servicio, a ingresar en los programas de licenciatura para el magisterio en servicio ofertados principalmente por la UPN.

c) Mejoramiento profesional. Durante la última década aumentó el interés del magisterio en servicio por incorporarse a una gran diversidad de programas de posgrado en educación (diplomados, especialidades, maestrías y doctorados), bajo el estímulo de la Carrera Magisterial y otros factores, tales como las tendencias en el mismo sentido en el conjunto del personal académico de educación superior y una serie de cambios en el mercado y en la estructura de prestigio de las profesiones, en particular la profesión docente y académica dentro y fuera de la educación básica y normal, además de las políticas de fomento a la investigación científica y tecnológica, que han estimulado el interés del magisterio de educación básica por incorporarse a dichos programas de posgrado en educación. Ha sido tal la explosividad de la demanda del magisterio en este campo que las instituciones públicas normalistas y no normalistas de educación superior han sido rebasadas en su capacidad para atenderla, constituyéndose en un campo con una creciente presencia de las instituciones privadas de educación superior.

En este campo también interviene una gran diversidad de actores, dependencias e instituciones, entre los que se encuentran la mayoría de los que participan en el de la actualización y muchos otros más. Las dificultades más significativas de este campo derivan de esa pluralidad de actores y de un marco jurídico aún más confuso y difuso que el de la actualización. Por un lado, las autoridades educativas (federales y estatales) responsables de la regulación, dirección y coordinación de la formación inicial, actualización y capacitación del magisterio de educación básica pueden intervenir en la regulación de los programas de mejoramiento profesional (los posgrados) destinados a los maestros de educación básica, aunque su intervención no esté exenta de ambigüedades. Sin embargo, esas autoridades no tienen atribuciones claras para participar en la regulación, direc-

ción y coordinación de los programas de posgrado en educación ofrecidos a la población abierta (entre los que está un segmento importante de maestros de educación básica) por diversas instituciones públicas autónomas y privadas de educación superior, reguladas por distintos marcos jurídicos relacionados con otras instancias centrales y otros organismos de las administraciones educativas federal y estatales. Esta débil regulación se acentúa en el caso de los programas de posgrado ofrecidos por las instituciones particulares de educación superior.

La débil regulación de los programas de posgrado en educación ha dado pie a la proliferación de una serie de programas de dudosa calidad y a que se desarrolle una competencia desleal entre los programas de mayor calidad —y más exigentes— ofrecidos por algunas instituciones públicas y privadas de educación superior, y los programas de menor calidad ofrecidos por otras instituciones de educación superior, generalmente privadas. Lo más lamentable de este asunto es que algunas instituciones públicas de formación inicial de maestros, con el fin de salvarse frente a la restricción de la matrícula de licenciatura, sin contar con la infraestructura, la organización y el personal académico necesarios, han creado varios programas de posgrado (diplomados, especialidades y maestrías). Además, se puede observar el caso de una competencia desleal por la inscripción en este nivel educativo entre las propias instituciones públicas, como si fuesen instituciones privadas en un mercado salvaje donde se disputan al magisterio en servicio. Lo peor de todo es que, en ocasiones, hay instituciones privadas que disputan por la inscripción de los docentes en servicio mediante el abatimiento de las exigencias de carácter académico.⁵

• • • • •

⁵ Sobre la difusión de los programas de posgrado para el magisterio de educación básica pueden consultarse dos excelentes estudios, uno de Ruth Mercado, "Bases académicas para el establecimiento de estudios de posgrado en educación", en OEI, *Una educación con calidad y equidad*, Madrid, OEI, 1998, y otro de María Guadalupe Moreno Bayardo, *El posgrado para profesores de educación básica*, México, SEByN-SEP (Cuadernos de discusión, 5), 2003 (en la dirección electrónica: www.formaciondocente.sep.gob.mx).

3. Transformación de la profesión docente

En la última década se ha acelerado la transformación de la profesión docente como resultado de una serie de cambios que se iniciaron desde los años 70 y, en particular, de reformas en la estructura político-administrativa de la educación básica y normal (federalización de 1992 y LGE de 1993); modificaciones en el salario y en las condiciones de trabajo del magisterio en servicio (salario profesional, carrera magisterial y cambio de patrón); la reforma curricular de la educación básica y normal; la implementación de nuevos programas de actualización, capacitación y mejoramiento profesional para el magisterio en servicio; la revolución tecnológica en los medios de comunicación y en los sistemas de informática, y una serie de transformaciones en la estructura socio-demográfica y cultural del país que impactan las condiciones en las cuales los maestros ingresan y se promueven dentro del servicio.

3.1. Federalización

La federalización educativa de 1992 y la Ley General de Educación de 1993 reservaron –y en cierto sentido reforzaron– las atribuciones del gobierno federal en la determinación de las normas, la organización y los contenidos de la educación básica y normal y del resto de las instituciones formadoras de maestros de educación básica. Al mismo tiempo, la federalización transfirió a los estados la responsabilidad de administrar las instituciones formadoras de maestros que, hasta entonces, estuvieron bajo la administración directa de la SEP y de la UPN, así como la responsabilidad de asumir la tarea de constituir y conducir la creación y el desarrollo de los subsistemas estatales de formación inicial y permanente del magisterio, en cada una de las entidades federativas.

Estas reformas no son nada despreciables, porque significaron una serie de cambios en diversos aspectos de la profesión docente. En primer lugar, en lo que respecta a su dependencia administrativa y laboral, la profesión docente se transformó de federal en estatal, aunque continúa siendo regulada, en algunos de sus

aspectos esenciales, por el gobierno federal, a través de la SEP, la Unidad Ajusco de la UPN y otras dependencias e instancias federales. En segundo lugar, porque la reforma político-administrativa —es decir, la federalización— por sí misma, a pesar de que reservó para el gobierno federal amplias atribuciones en la regulación y definición de los contenidos curriculares del sistema de formación de maestros, al transferir a los estados la responsabilidad administrativa y operativa de la educación básica y normal, también les cedió, de un modo implícito, una serie de responsabilidades en la conducción de carácter técnico de sus respectivos subsistemas de educación básica y de formación del magisterio.

Esto ha sido así por una serie de razones, entre las que sobresalen: *a)* las instancias centrales e intermedias de la administración educativa —es difícil diferenciar los aspectos administrativos, laborales y técnicos de la educación—, y *b)* la simultaneidad de la reforma político-administrativa y de las reformas educativas puestas en marcha a principios de los años 90.⁶ La simultaneidad de ambas reformas —la político-administrativa y la educativa— plantearon a las nuevas administraciones educativas de los estados la necesidad de fortalecer sus cuadros técnicos, asumir su responsabilidad político-administrativa y la del campo de la conducción técnica de sus nuevos sistemas educativos, así fuese para llevar la reforma educativa a las escuelas y las aulas, ahora bajo su dependencia administrativa directa, o simplemente para aprovechar en beneficio de sus respectivos estados los diversos programas encaminados a mejorar la calidad y la equidad educativa que surgieron o se intensificaron con los cambios. De esa manera, los estados han tenido que desarrollar una serie de acciones encaminadas a formar y fortalecer los cuadros técnicos responsables de la conducción, la planeación, el acompañamiento y la ejecución de diversos programas educativos en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

.

⁶ Esta idea sobre la simultaneidad de las reformas político-administrativa y la educativa, y la transferencia a los estados de una fuerte responsabilidad de conducción y acompañamiento técnico-pedagógico, me fue sugerida por un breve, pero inteligente ensayo de Justa Ezpeleta, “La descentralización educativa”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Aprendizajes y dilemas de la descentralización educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.

3.2. Salario profesional y Carrera Magisterial

La dramática caída de los salarios reales del magisterio en servicio y la esclerosis de la pirámide profesional dentro del antiguo sistema escalafonario, recibieron como respuesta, en 1989, la promesa de establecer un salario profesional para este sector, y el establecimiento de la Carrera Magisterial, como un escalafón paralelo que estimulara los esfuerzos de los docentes en su formación y en el desempeño de sus funciones. A partir de 1989, los maestros han mejorado progresivamente sus salarios reales –a pesar de la caída provocada por los errores económicos de diciembre del 94–, y en 1993 se implantó la Carrera Magisterial, orientada a crear nuevas expectativas de ascenso en la profesionalización del magisterio, mediante el estímulo de su formación permanente y su desempeño en la docencia, sin necesidad de aspirar a una movilidad ascendente en la jerarquía administrativa, sino mediante el reconocimiento de sus esfuerzos docentes. Desde entonces, ambas políticas han contribuido a mejorar las condiciones de trabajo y la carrera profesional del magisterio y, al mismo tiempo, han contribuido a hacer de nuevo atractiva la profesión docente, después de perder algunos de sus principales rasgos de la década de los 80: una carrera corta, con plaza automática, bien remunerada y con expectativas de movilidad ascendente en el servicio. Además, la Carrera Magisterial ha implicado la construcción de un vasto sistema de evaluación de la formación y el desempeño docentes y ha contribuido a difundir la cultura de evaluación, convirtiendo a la docencia en una actividad evaluada.

Con el tiempo, la Carrera Magisterial, asociada al mejoramiento de la vida profesional del magisterio, ha tendido a confundirse con el llamado salario profesional bajo un mismo rubro: el mejoramiento salarial. De tal manera que, por ejemplo, el incentivo que la Carrera Magisterial significó para la formación permanente y el desempeño, asociados al imperativo de mejorar la calidad educativa, tiende a subordinarse a un incentivo de carácter meramente laboral y credencialista, y a asociarse y hasta a subordinarse a la política salarial. No obstante, la Carrera Magisterial ha contribuido a reconfigurar la profesión docente en varios aspectos; por ejemplo,

estimulando la incorporación del magisterio a una amplia oferta de programas de actualización, capacitación y mejoramiento profesional, así como a conformar un segmento del magisterio que, ahora, constituye ya una masa crítica de maestros orientados hacia un *ethos* mucho más profesionalizante que en el pasado.

Después del agotamiento del antiguo escalafón, la Carrera Magisterial contribuyó a reanimar las expectativas de mejoramiento laboral, salarial y profesional del magisterio. Sin embargo, no ha podido resolver otros problemas estructurales que son perceptibles en la carrera docente, tales como el reclutamiento y la promoción de los directivos, los supervisores y el personal de apoyo técnico pedagógico. Tampoco ha podido resolver la problemática de la movilidad de los maestros de las zonas rurales a las zonas urbanas que, a veces, es un movimiento más importante que el del ascenso escalafonario. Los cuellos de botella en el escalafón, en la movilidad del campo a la ciudad y en la carrera magisterial como mecanismo de ascenso profesional, aparentemente se están resolviendo o desfogando mediante el surgimiento de otro escalafón paralelo, *de facto*, informal, como es el expediente de comisionar a los maestros, directivos y supervisores, en funciones y zonas distintas a las de su nombramiento formal. De esa manera, en la última década aumentó el número de maestros comisionados en diversas tareas, desempeñando funciones necesarias para el desarrollo educativo, como apoyo técnico pedagógico o administrativo en las oficinas centrales, en la supervisión y las escuelas; sin embargo, otras veces son comisionados para realizar tareas que poco o nada tienen que ver con la prestación y el desarrollo de los servicios educativos. En general las designaciones de comisión se llevan a cabo con un considerable margen de discrecionalidad por parte de las autoridades educativas responsables, tanto en el ámbito federal como en el de los estados, pues no están sometidas a normas claras y precisas. Con frecuencia, el expediente de comisionar a los maestros permite superar deficiencias de la administración educativa para poder gestionar un sistema educativo y escolar cada vez más complejo; aunque, a menudo, dicho expediente se usa para premiar servicios políticos y gremiales que nada tienen que ver con las necesidades de la gestión educativa.

3.3. Reforma curricular y otros programas educativos

Como ya se dijo, la reforma curricular de la educación básica, la progresiva diferenciación curricular y la puesta en marcha de diversos programas encaminados a mejorar la calidad y la equidad educativas, plantearon la necesidad de crear, expandir y diferenciar los cuadros de carácter técnico pedagógico, tanto en la administración educativa federal como en las nuevas administraciones educativas de los estados, así como en las oficinas centrales y en las instancias más cercanas a las escuelas, como la supervisión escolar y dentro de las escuelas mismas. Esta tendencia se observó desde finales de los años 70, cuando la segunda desconcentración educativa estableció las primeras delegaciones de la SEP en cada estado de la República y se acentuó con la federalización educativa de 1992 por las razones antes expuestas. Entonces, el magisterio en servicio ya no se encuentra desempeñando sólo las funciones docencia, dirección y supervisión escolar, sino también múltiples tareas como personal de apoyo técnico pedagógico en las oficinas centrales de las administraciones educativas federal y estatales, en las oficinas regionales, en la supervisión escolar, en algunas escuelas y en una gran diversidad de programas educativos.

3.4. Hacia una mayor diversidad y mixtura del magisterio

Las sucesivas reformas a los planes y programas de enseñanza normal y la progresiva diversificación de la oferta curricular del sistema de formación inicial y permanente del magisterio ha traído consigo una acentuada tendencia hacia la diferenciación del perfil profesional del magisterio. Junto a los maestros de educación preescolar y primaria formados en distintos planes de estudios de enseñanza normal, encontramos a los egresados de las licenciaturas de la UPN, una creciente presencia de licenciados en educación física, especial, artística e indígena. Además, después de la reforma de 1984, los profesores egresados de las licenciaturas provienen de escuelas preparatorias pertenecientes a diferentes

subsistemas de educación media y superior, con distintas tradiciones y planes y programas de estudios. Por otra parte, cada vez es más frecuente encontrar maestros normalistas que completaron su licenciatura en la UPN y algunos con otros estudios de licenciatura y de posgrado en diversas instituciones de educación superior. Asimismo, la heterogeneidad del magisterio de educación básica creció con la estabilización de la matrícula de educación primaria y el aumento del peso relativo de la educación secundaria, un nivel atendido por un personal docente mucho más heterogéneo en su formación inicial.

El magisterio en servicio se ha diversificado como resultado de la progresiva diferenciación curricular de los tres niveles de la educación básica. En primaria, junto a las escuelas regulares aumentó la presencia de las primarias indígenas y las comunitarias; en secundaria, junto a las generales, creció el número de telesecundarias y de secundarias técnicas. Además, en las escuelas primarias se elevó la presencia de los maestros de educación física, especial y artística, y en las secundarias la de los orientadores educativos y los profesores de educación física, artística y tecnológica.

El magisterio en servicio también se diversificó en lo que se refiere a las funciones desempeñadas, pues junto a las tradicionales de docencia, dirección y supervisión, ahora desempeñan tareas de apoyo técnico pedagógico en las escuelas, en la supervisión y la dirección de cada uno de los subsistemas escolares, así como en la coordinación, ejecución y apoyo a diversos programas educativos.

En fin, el magisterio ya no es lo que fue o, mejor dicho, ya no sólo es lo que había sido. Tiende a transformarse en diferentes aspectos: su perfil profesional, su inserción laboral, sus funciones; y en casi todos el signo es la diversificación y, a veces, ésta en cuanto a perfiles, inserciones y funciones del magisterio, ha ido más rápido –a veces a contrapelo– que el marco normativo que regula el sistema de formación y el ejercicio de la profesión docente.

4. Consideraciones finales

Todos los cambios del sistema de formación de maestros y de la profesión docente, ahora plantean una serie de retos a la conducción, planeación y gestión de la formación inicial y permanente del magisterio, así como a la conducción y regulación de la profesión docente. Se trata de retos que competen a la administración educativa federal y a las administraciones de las entidades federativas (aquí se incluye a la Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal). Como ya se dijo, paradójicamente la descentralización, o federalización educativa, y la redistribución de competencias educativas introducida por la LGE de 1993, obligó a los dos órdenes de gobierno a consolidar su articulación (comunicación, coordinación y cooperación) en la gestión del sistema educativo nacional y en la de los sistemas educativos estatales, de tal manera que, incluso las facultades que la ley reserva como atribuciones exclusivas de cada uno de los órdenes de gobierno, en la realidad, en la práctica, tienden a aparecer como atribuciones concurrentes, porque ninguna es exclusiva de los dos órdenes de gobierno ni se puede ejercer realmente sin la cooperación de uno con el otro. En cuanto al sistema de formación inicial y permanente de maestros el reto se da, sobre todo, en el campo de la planeación y la gestión, o como se decía antes, en el de la dirección técnica y administrativa de un subsistema caracterizado por su gran extensión, complejidad y heterogeneidad organizacional y curricular.

En el campo de la formación inicial del magisterio, uno de los principales retos es consolidar la planeación de la matrícula de las escuelas normales para evitar que se conviertan en “fábricas de desempleados” y, cuando sea el caso, reorientar sus ofertas de licenciatura para atender realmente la demanda existente de maestros y la calidad y la pertinencia de los programas de licenciatura y de posgrado que ofrecen. También en este campo existen formidables tareas en la consolidación de la organización y gestión académica de las escuelas normales, con el fin de reforzar su desarrollo académico y su vínculo con las escuelas de educación básica a las que sus egresados irán a prestar sus servicios.

En el campo de la formación permanente del magisterio, el principal reto es asegurar que los diversos programas de actualización y mejoramiento profesional del magisterio no caigan en la danza de las credenciales, que están mucho más ligadas al imperativo del mejoramiento salarial –que también es importante– que al de mejorar la calidad de la enseñanza. Otro reto, ligado al anterior, es asegurar la pertinencia de tales programas a las necesidades del fortalecimiento de la función esencial que buscan impactar la docencia y la calidad de sus resultados.

En lo que se refiere a la profesión docente, quizá el principal reto está en la transformación de los mecanismos de movilidad ascendente del magisterio, con el fin de reanimar la carrera magisterial mediante la reforma de los sistemas de promoción dentro del escalafón vertical y la creación de nuevos sistemas de movilidad profesional que permitan recuperar las expectativas de movilidad ascendente del magisterio y den cuenta de la nueva diversidad profesional, ocupacional y funcional del magisterio en servicio. De otra manera, las nuevas tareas que el magisterio está desempeñando de hecho y las naturales expectativas de mejoramiento laboral, salarial y profesional seguirán satisfaciéndose mediante el desarrollo de un sistema de premios y castigos discrecional y, a menudo, arbitrario.

En casi todos los frentes es inevitable una estrecha colaboración entre la autoridad educativa federal y las autoridades educativas de los estados. En varios estados de la República se escucha el reclamo de mayores atribuciones en lo que respecta a la formación inicial y permanente del magisterio. Sin duda, es un reclamo legítimo, y con el tiempo los estados ganarán mayores atribuciones en la determinación de las normas técnicas, la conducción y la organización de sus respectivos subsistemas de formación inicial y permanente de maestros. Sin embargo, desde mi perspectiva, al menos en la transición que se ha vivido desde la federalización de 1992, conviene preservar un cierto centralismo en el diseño y la conducción de la transformación que se impulsa desde el centro nacional y desde el de cada uno de los estados. Además, es un centralismo bastante descentralizado, puesto que, después de la federalización, la reformas decididas e impulsadas, principalmente desde el centro, se han desarrollado con una creciente participación

de las autoridades educativas de los estados, a través de una intensa comunicación vertical y bidireccional (entre el centro y cada uno de los estados) y horizontal y multidireccional (entre las autoridades y los equipos técnicos centrales de la SEP y los estados, y los directivos y maestros de las instituciones formadoras de docentes). También conviene conservar un cierto centralismo en la conducción y regulación del sistema de formación de maestros, incluso para fortalecer la capacidad de las administraciones educativas de los estados para resistir la presión credencialista que ahora es mucho más fuerte en el ámbito local.

Al final de este largo ensayo, cuando uno se vuelve a asomar al sistema de formación inicial y permanente del magisterio, no queda más remedio que concluir que, definitivamente, a principios del siglo XXI ya no es lo mismo que en el pasado la conducción y la gestión del sistema de formación de maestros ni la conducción y la gestión del sistema educativo, como tampoco es lo mismo ser maestro en ninguno de los niveles y modalidades del sistema educativo nacional. Es un campo cargado de tensiones, de un sistema educativo nacional en el cual, a pesar de todas las reformas y los cambios realizados a lo largo de las últimas tres décadas, como dijo un distinguido educador español: “Al igual que en la mayoría de los países del mundo, en México aún coexisten escuelas del siglo XIX con maestros del siglo XX y niños y jóvenes del siglo XXI”. El acoplamiento histórico de las escuelas, los maestros y los niños y jóvenes depende, en buena medida, de la transformación del sistema de formación inicial y permanente del magisterio.