

El Sistema Estatal de formación docente en Durango: sus implicaciones

Barraza Soto, Isidro*

Resumen

El objetivo del artículo es comprender las implicaciones que tiene para la administración pública del estado de Durango la integración de un sistema estatal de formación docente; surge de las observaciones realizadas en función de tres situaciones: a) las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes en el estado de Durango (IFAD) se resistían a ser coordinadas por una unidad orgánica estatal; b) los debates nacionales y estatales en torno a la integración del sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente; y c) la facultad que la legislación educativa otorga a las entidades federativas para contribuir a la constitución de los referidos sistemas. La información se obtiene de entrevistas aplicadas a informantes clave que laboran en el campo de la formación docente en el estado de Durango y de la información aportada por asistentes a reuniones nacionales tales como: secretarios y subsecretarios de educación en las entidades y otras autoridades federales y estatales que coordinan programas relacionados con educación normal. En esta investigación se encontró que existen implicaciones normativas, políticas, culturales, estructurales, administrativas y económicas, así como la existencia de grupos de poder que influyen en la integración del sistema estatal de formación docente.

Palabras clave: Formación docente, sistema, sistema de formación docente, administración pública, instituciones formadoras y actualizadoras de docentes.

The State Teacher Training System in Durango

Abstract

The objective of this article is to understand the implications that the integration of a state teacher training system has for public management in the State of Durango. It arises from observations of three situations: a) the institutions for teacher training and continuing education in the State of Durango (IFAD), which resisted the idea of being controlled by an organic state unit; b) national and state debates about integrating the national system with the state sub-systems for teacher training; c) the faculty that educational legislation grants to each state to contribute to integrating such systems. Information was collected from interviews with key individuals who work directly training teachers in the State of Durango and from information given by those attending national meetings, such as secretaries and sub-secretaries of education in the entities and other states and federal authorities that coordinate programs related to teacher training. Research found that there are normative, political, cul-

* Doctor en Administración. Universidad San Luis. Potosí (México). Director en la Secretaría de Educación del estado de Durango (México). Telf. (01618) 1301060 y 1301072. E-mail: barrazasi@hotmail.com

tural, structural, administrative and economic implications as well as power groups that influence integration of the state teacher-training system.

Key words: Teacher training, system, teacher training system, public management, training and continuing education institutions for teachers.

Introducción

El presente artículo registra el reporte de investigación: “*la Administración Pública en el Estado de Durango* (Durango es una de las 32 entidades federativas que integran la República mexicana (México) y *el Sistema Estatal de Formación Docente*”. El objetivo consistió en “*Comprender las implicaciones que tiene para la Administración Pública del Estado de Durango la integración del Sistema Estatal de Formación Docente*”. Para ello se planteó la pregunta central de investigación: *¿Qué implicaciones tiene para la Administración Pública del Estado de Durango la integración del Sistema Estatal de Formación Docente?*

La idea de realizar la investigación surge de las observaciones realizadas por el investigador en función de: a) las escuelas normales de Durango se resistían a ser coordinadas por una unidad orgánica estatal, en cambio, aceptaban fácilmente las líneas de trabajo establecidas por las autoridades federales; b) que en reuniones nacionales fomentadas por el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), se debatía acerca del sistema de formación docente, negando o defendiendo su existencia, pero coincidiendo en la necesidad de constituirlo; c) que al revisar la legislación educativa mexicana se encontró que ésta, facultaba a los estados a contribuir a la constitución de un sistema nacional de formación, docente.

No obstante lo establecido en la ley, no existían documentos que demostraran la constitución de dichos sistemas; parecía aceptarse

que con lo asentado en la norma, se cumplía con lo estipulado en ella. La dificultad para trabajar en forma sistémica las escuelas normales y las autoridades estatales normalistas condujo al investigador a inferir que constituir un sistema de formación docente implicaba, además de la normatividad, otro tipo de factores, tales como, de carácter cultural, estructural, políticos, económicos y administrativos, entre otros. También se pensó en la influencia de grupos de poder en ello.

Una vez que se definió el problema, se acotó el período de análisis, siendo éste de 1992 hasta el 2008. Ante lo complejo de obtener información sobre las 464 escuelas normales del país, el objeto de estudio se delimitó al estado de Durango, el que cuenta con once instituciones formadoras de docentes (IFAD).

1. Elementos teóricos que apoyan la investigación

Una tarea importante en un trabajo de investigación es analizar los aportes teóricos de autores que se han dedicado al estudio del campo abordado. Aquí se revisan conceptos básicos que aparecen en la investigación; tales como: a) formación; b) formación docente; c) sistema de formación docente; y d) administración pública.

Uno de los autores que ha estudiado la formación de docentes en México es Rosas Carrasco (2003), quien para definir este concepto inicia haciendo un análisis del significado del concepto *formación*, señalando que ésta es un proceso en el que se presenta una dialéctica en-

tre la exterioridad y la interioridad del sujeto, en el cual ambos se transforman al resignificar los momentos por los que van pasando. Al hablar de formación se reconoce la “incompletitud” del hombre en tanto ser humano y aunque en el uso común se ha considerado la formación como algo externo al sujeto, en la realidad se trata de un proceso dialéctico, en el que si bien, existe una acción externa, mediante la cual el sujeto tiene acceso a los bienes de la sociedad, también existe un proceso que procede de su interioridad en el que aprehenden y transforman dichos bienes.

En cuanto a la formación docente, Rosas Carrasco (2003) la concibe como un proceso en el que cada uno se encuentra a sí mismo y va construyendo una concepción de lo que para él o ella significa ser maestro. La considera como una oferta educativa externa y un proyecto personal, de tal manera que ambos contribuyen al proceso general de formación de la persona. Ortiz Jiménez (2003) señala que la formación docente es entendida como un proyecto de vida que inicia con la decisión personal de estudiar para maestro y termina con el retiro voluntario del ejercicio docente (jubilación).

Messina (1999) señala que la formación docente es un campo estratégico de la educación, pues crea un espacio para la transformación del quehacer docente, del vínculo pedagógico y de la gestión e institucionalidad educativa. Afirmo que ésta compete al Estado y no sólo a quienes trabajan en la “formación docente”.

Según la revisión de estos autores que abordan la formación docente, ésta es concebida como proceso, proyecto o campo estratégico. Para los objetivos de esta investigación, pareció más pertinente la opinión de Messina (1999) por la importancia que en el sistema educativo mexicano tiene el área de la formación de maestros.

El sistema de formación docente es abordado por Oria Razo (2003), quien lo concibe como un conjunto de instituciones y servicios articulados y coherentes que deben operar bajo la dirección de las autoridades estatales para poder adaptarse a las condiciones locales. Arnaut (2004), lo define como el conjunto de elementos que se encuentran insertos en el campo educativo y que se refieren a la docencia, aunque no correspondan de manera específica a él. Señala que las instituciones formadoras de docentes componen el sistema y plantea la posibilidad de que la reconfiguración o transformación del sistema puede provenir del interior o del exterior, pero han de existir condiciones en ambos espacios que la permitan. Puntualiza que el sistema de formación docente en México está constituido por aspectos administrativos, organizacionales, curriculares, profesionales y laborales.

Analizados los teóricos que abordan el sistema de formación docente se encuentran coincidencias y diferencias entre ellos pero sus aportaciones permiten identificar una serie de componentes que le dan cuerpo al concepto de sistema de formación docente; tales componentes son: a) instituciones educativas; b) autoridades; c) educadores; d) estudiantes; e) aspectos curriculares; f) lineamientos; y g) aspectos administrativos y organizacionales.

Para los autores abordados, estos componentes son identificados como elementos internos del sistema, a los cuales detectan operando dentro de un entorno. También identifican elementos externos a él, que son de carácter político, cultural, económico y social.

En virtud de que el objetivo de esta investigación es “Comprender las implicaciones que el Sistema Estatal de Formación Docente tiene para la Administración Pública del Estado de Durango”, se requiere definir el concepto de *administración pública*.

Para Kast y Rosenzweig (1997), Weber representa el punto de convergencia entre el concepto tradicional de administración y el de administración pública, pues los aportes de éste, en la materia, están dados desde el estudio de la burocracia. Para Bustani et al. (1976) la administración pública se concibe como un sistema de sistemas, en el cual operan, en jerarquías decrecientes, sistemas y subsistemas que colaboran coordinadamente en el logro de los objetivos. Wilson (citado en Guerrero, 1986) señala que la administración pública es la parte visible en acción del gobierno, por lo que ésta es tan antigua como el gobierno mismo. Guerrero (1989) afirma que la administración pública es la acción del Estado, la cual tiene lugar mediante los órganos estatales.

En estos autores se encuentran variadas definiciones sobre el concepto de administración pública; sin embargo, la mayoría coincide en varios aspectos: a) que la administración pública es la parte visible del gobierno; b) que es la forma responsable de optimizar los recursos humanos y económicos; y c) que sirve para incrementar la efectividad y eficiencia del gobierno en el servicio que brinda a la sociedad. Para varios de estos autores, la administración pública es el vínculo entre el Estado y la sociedad y para uno de ellos, es un sistema de sistemas. La importancia de estos conceptos para la investigación, radica en la necesidad de tener claridad en las funciones que comprende la administración pública y así indagar las implicaciones que tiene la integración del sistema de formación docente con cada una de dichas funciones.

1.1. El Sistema de formación docente desde las diversas teorías de sistemas

Caracterizar al sistema estatal de formación docente implica la definición del concepto

de *sistema* desde las diversas teorías que lo estudian y los componentes que cada una de éstas le atribuyen. Así, se encontró lo siguiente:

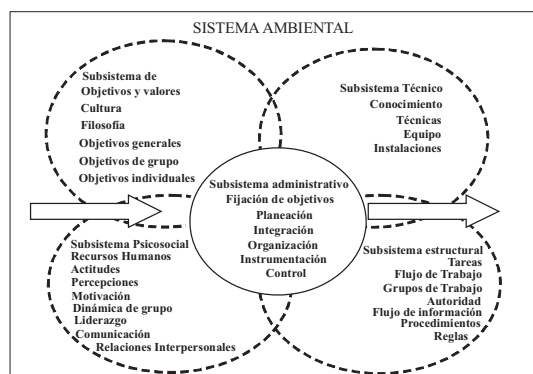
Desde la Teoría General de Sistemas (TGS), Bertalanffy (1989: 94) señala que un sistema “es un complejo de componentes interactuantes, conceptos característicos de totalidades organizadas, tales como interacción, suma, mecanización, centralización, competencia, finalidad [...] aplicados a fenómenos concretos”. Arnold y Osorio (1998) conciben al sistema como parte de un suprasistema y a la vez, al suprasistema como parte de otro sistema, por lo cual, al atender la problemática de un sistema, todas las modificaciones que se realicen en él, afectarán a los demás subsistemas.

Desde la Teoría de las Organizaciones (TO) Churchman (citado por Pariente Fragoso, 2001), señala que los sistemas son artificiales, perfectibles, poseen límites y jerarquías, son flexibles, cambian con el tiempo, poseen entropía negativa y mecanismos de mantenimiento y adaptación, tienden al equilibrio (homeostasis), al crecimiento y poseen equifinalidad. Kast y Rosenzweig (1996) tienen una visión similar a la de este autor (ver Figura 1).

En la Figura 1, de Kast y Rosenzweig (1996), los componentes del sistema son a) el subsistema de objetivos y valores; b) el subsistema técnico; c) el subsistema psico social; d) el subsistema estructural; y e) el subsistema administrativo.

Desde la Teoría de los Sistemas Sociales, Luhmann (1998:54) define al sistema como “la forma de una distinción, por lo que tiene dos caras: el sistema (como el interior de la forma) y el entorno (como el exterior de la forma), sólo las dos caras juntas constituyen la distinción, la forma, el concepto” y señala que uno de los alcances de la teoría de sistemas sociales ha sido lograr cambiar el paradigma clásico de la TGS y la cibernética que presuponía el modelo de un todo

Figura 1. Modelo de sistema de organización. Kast y Rosenzweig, (1996)



constituido de partes y relaciones entre éstas, por un modelo que hace énfasis en la diferencia entre sistema y entorno.

Izuzquiza (como se cita en Luhmann, 1990: 54) señala que la diferencia entre sistema y entorno obliga a sustituir la diferencia entre todo y parte por una teoría de la diferenciación sistémica, que consiste en una repetición de la constitución de sistemas en el interior de éstos. Dentro de los sistemas se puede dar una posterior diferenciación de otras diferencias sistema-entorno. El propio Luhmann lo explica afirmando que el sistema en su conjunto obtiene la función de medio interno para los subsistemas; con ello, la diferencia sistema-entorno se reduplica y el sistema en su conjunto se auto multiplica como una multiplicidad de diferencias internas sistema-entorno. Cada diferencia entre subsistema y entorno interno reconstituye el sistema en su conjunto (1990: 54).

Estas tesis se resumen en los conceptos de “autopoiesis” y de “autorreferencia” del sistema. El sistema autopoietico es aquél que es capaz de constituir los elementos que le permiten autoconstituirse. La autorreferencia consiste en que los cambios que se generen

para la constitución del sistema debe darse dentro de éste (Luhmann, 1998).

1.2. Caracterización del sistema de formación docente

Una vez analizado el concepto de *sistema* desde las diversas teorías, se caracterizó el sistema de formación docente. Desde la Teoría General de Sistemas, éste sería un complejo de componentes interactuantes que forma parte de un suprasistema, en este caso, representado por el sistema educativo nacional; al mismo tiempo, está constituido por subsistemas estatales que incluyen a las IFAD. Es decir, en el sistema existe una relación jerárquica que lo subordina a unas instancias y al mismo tiempo lo ubica por encima de otras. El sistema está compuesto por elementos que se interconectan, lo que le permite intercambiar información para lograr la multiplicidad de fines, objetivos, metas y propósitos que son su razón de ser: la formación de maestros. Estas características lo convierten en un sistema abierto y flexible, lo cual lo posibilita para mantener relación con otros subsistemas similares y con otros subsistemas educativos, que si bien, estructural y/o jerár-

quicamente le son ajenos, sus objetivos le son propios, tales como el de educación preescolar, el de primaria y el de secundaria.

El sistema de formación docente desde la TGS sería además un ente que evoluciona, que posee entropía negativa, pues las constantes reformas de que es objeto le permiten mantener el equilibrio. Posee equifinalidad, ya que desde cualquiera de las instituciones que lo conforman o desde el área administrativa que lo coordina se busca llegar al mismo fin: formar un maestro con un perfil de egreso que contribuya a resolver las necesidades educativas de los usuarios: alumnos, padres de familia y sociedad en general. Sin embargo, el sistema de formación docente, desde la TGS tiene una debilidad: conceptualmente, la suma de sus partes siempre será igual al todo.

Desde la Teoría de las Organizaciones, el concepto de *sistema* se aleja del elaborado a través de la TGS, ya que se le advierten dos elementos relevantes: a) el entorno y su impacto en el sistema; y b) la sinergia generada por la articulación de sus partes. Trasladando estos conceptos al sistema de formación docente, se infiere que si se logra articular y afinar planes y programas educativos; educandos y educadores; objetivos, metas y propósitos e instituciones formadoras de docentes bajo el principio de equifinalidad e imprimirles una acción sinérgica, la calidad educativa del sistema irá creciendo gradualmente, ya que la influencia que el entorno tiene sobre el sistema será atendido de manera conjunta, lo que le permitirá adecuarse o adelantarse a los impactos que aquél le genera, logrando elevar la calidad de su producto: el nuevo docente.

Desde la Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann, el sistema tiene características que lo diferencian de otras visiones, tales como: a) el punto de partida es la diferencia y no la unidad; b) es cerrado, aunque tiene la pe-

culiaridad de abrirse y cerrarse para permitir la interpenetrabilidad que le permite colaborar con otros sistemas; c) es autopiético, pues crea los elementos que le permiten autoproducirse; d) es autorreferente, puesto que todas las operaciones para autoproducirse las realiza dentro de él; e) es un sistema de comunicaciones, compuestas por: información, comunicación y comprensión; f) es único y diferente a los demás; g) sus elementos son unidades indisponibles; h) está compuesto por elementos inestables y la sustitución de los que desaparecen es aleatoria; todos tienen las mismas posibilidades de surgir; esto lo hace carente de intencionalidad o finalidad, ya que no se puede diseñar un modelo de sistema si no se conocen los elementos que habrán de constituirlo; i) es doblemente complejo: la primera complejidad consiste en que por su extensión, llega el momento en que cada uno de sus elementos se encuentra imposibilitado para comunicarse con todos los demás; la segunda complejidad es la carencia de información al interior del sistema para poder comprender y describir su entorno o describirse a sí mismo; j) es entrópico: la información sobre cada uno de sus elementos no permite ninguna conclusión sobre los otros; k) sus límites tienen doble función: marca las fronteras del sistema y sirve de puente entre éste y el entorno.

2. Metodología

Esta investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo y se considera un estudio de caso porque se apega a las características señaladas por Gunderman (2004): a) es una modalidad indagatoria aplicada a un tema relacionado con educación y administración pública; b) en la investigación tuvo amplia importancia el contexto; c) puede considerarse de tipo exploratorio y descriptiva que tiende a

buscar explicaciones; y d) pretende desarrollar inferencias y poner atención a otros casos con los cuales contrastar o de los cuales forma parte.

La investigación se apoyó con el instrumental de otro método cualitativo: la teoría fundamentada; el apoyo consistió en el uso de: a) el muestreo teórico; b) la codificación teórica; y c) escritura de la teoría (Flick, 2002; Strauss y Corbin, 2002).

Las técnicas para la recolección de datos empleadas fueron: a) la entrevista en profundidad; b) la observación participante; y c) análisis de documentos. Para el primer caso se realizaron 8 entrevistas a informantes clave; para el segundo, se obtuvo información de seis reuniones nacionales en las que participaron funcionarios federales, secretarios y subsecretarios de educación y titulares de las áreas de educación normal y de algunos de sus programas en las entidades. En cuanto al tercer aspecto, se analizaron alrededor de 15 documentos consistentes en leyes, reglamentos y decretos legislativos. Las entrevistas se aplicaron mediante el muestreo teórico, el cual, según Flick (2002), significa que la representatividad de la muestra no se garantiza por el muestreo aleatorio ni la estratificación, sino

que la selección de individuos se realiza entre aquéllos que ofrecen mayores ideas.

La información empírica fue grabada, transcrita y posteriormente codificada; las unidades de análisis fueron los datos aportados por los informantes en forma de palabras, frases o párrafos. A los conceptos que emergieron de estas unidades se les denominó *códigos*, con los cuales se integraron categorías. El punto de saturación se encontró después de codificar 8 entrevistas (Flick, 2002; Strauss y Corbin, 2002); por lo que se procedió a la segunda técnica de recolección de datos: la observación participante, la cual consistió en la codificación de las 6 reuniones de trabajo mencionadas. En éstas se encontró nueva información que permitió ampliar el número de categorías. El análisis se desarrolló siguiendo el proceso señalado en la Figura 2.

De la codificación emergieron 904 códigos, lo que dio origen a 11 categorías, 37 subcategorías y sus correspondientes dimensiones. Este proceso puede observarse e interpretarse mejor a través de la Tabla I.

Para Kvale (1995, como se cita en Newman y Benz, 1998: 15) la validez consiste en que la justificación de la verdad se basa en si ésta funciona o no; es decir, cualquier cosa

Figura 2. El análisis de la información empírica

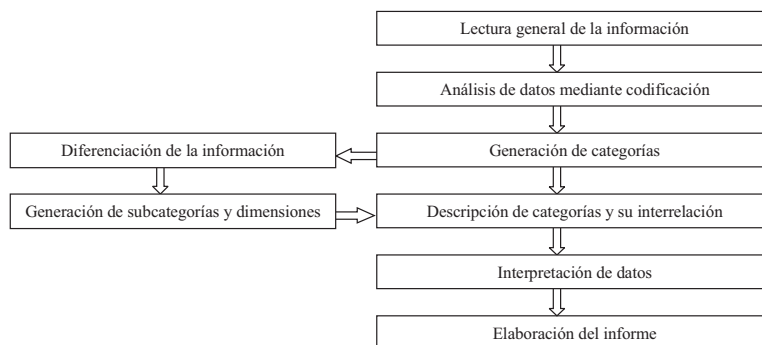


Tabla I. Concentrado de categorías y dimensiones relacionadas con la integración del sistema estatal

No.	Categoría	Subcategorías	Dimensiones	Códigos
1	Integración de sistema estatal	Educandos y educadores*	Se cuenta con ellos	———
		Planes, programas, métodos y materiales*	Se cuenta con ellos	———
		Estructura técnica y administrativa*	Existe	———
		Instituciones educativas*	Existen	———
		Autoridades*	No apoyan sistema	8
		Constitución del sistema	Existe	10
			Débilmente articulado	30
			Intentos previos	10
		Reforma al sistema	Sólo desde las IFAD	3
			Sólo desde el sistema	3
2	Implicaciones normativas en sistema	Normatividad estatal	Obstaculiza	15
			Favorece	15
		Normatividad federal	Obstaculiza	13
			Favorece	8
		Revisión de normatividad	Necesaria	8
		Normatividad y aplicación de recursos	Existe incongruencia	1
		Sistema	Existe sólo en la norma	4
		Generación de la norma	Desde las entidades	3
			Desde las IFAD	1
3	Implicaciones culturales	Cultura organizacional	Obstaculiza	17
			Favorece	2
		Endogamia en las IFAD	Obstaculiza sistema	9
		Brechas generacionales entre docentes	Obstaculizan integración	2
			Favorece integración	3
		Cambio de cultura en IFAD	Favorece	2
		Autoridad educativa	Influye en cultura de IFAD desconcentradas	4

Tabla I. Concentrado de categorías y dimensiones relacionadas con la integración del sistema estatal (Continuación)

No.	Categoría	Subcategorías	Dimensiones	Códigos
4	Implicaciones estructurales	Estructura federal	Adecuada para integrar sistema	2
			Inadecuada para integrar sistema	7
		Estructura estatal	Obstaculiza integración	23
			Favorece integración	3
		Cambios de estructura	Generan desconocimiento de sistema	3
5	Grupos de poder en el sistema	Influencia de grupos de poder	Existe	17
			No existe	2
		Grupos de poder	Obstaculizan integración	8
			Favorecen integración	3
6	Las IFAD desconcentradas en el sistema	Las IFAD desconcentradas	Obstaculizan integración	24
			Favorecen integración	13
		Colaboración de IFAD desconcentradas	Baja	3
7	Implicaciones políticas en el sistema	Transiciones políticas	Influyen en integración	5
8	Implicaciones administrativas en sistema	Administración del sistema	Ineficiente	33
			Eficiente	2
		Acciones para integrar sistema	Existencia	5
			Inexistencia	8
		Planeación del sistema	Con visión estatal	8
			Sin visión estatal	6
		Constitución del sistema	Innecesario	3
			Necesario	2

Tabla I. Concentrado de categorías y dimensiones relacionadas con la integración del sistema estatal (Continuación)

No.	Categoría	Subcategorías	Dimensiones	Códigos
9	El PEFEN en el sistema	Contribución del PEFEN	Suficiente	3
			Insuficiente	14
		Elaboración del PEFEN	Con visión estatal	18
10	La SEP en el PEFEN	Diseño del PEFEN	Por federación	12
			Por entidades	35
		Recursos económicos	Condicionados a diseño del PEFEN	5
		Diseño del PEFEN nacional	Necesario	7
			Innecesario	1
11	Implicaciones económicas en sistema	Recursos económicos para integrar sistema	Se requieren	15
		Aportación de recursos de Durango al sistema	Nulos	3
			Escasos	1

Fuente: Elaboración propia.

que resulte útil para realizar acciones que contribuyan a obtener el resultado deseado tiene validez [...] no existe una verdad universal, en cambio, pueden existir verdades locales, comunitarias o personales centradas en la vida cotidiana y en la narrativa local. La validez de Kvale reside en que la consistencia de lo que una persona dice en una entrevista se contrasta con otras afirmaciones a manera de triangulaciones. Para Creswell (2003), la validez se obtiene recurriendo a auditores externos. Para los efectos de verificar la validez de este trabajo, se envió a los informantes clave el capítulo del análisis para que lo revisaran y comprobaran si sus aportaciones emitidas a través de la entrevista que se les aplicó se encontraban reflejadas en él. Todos respondieron que habían identificado sus opiniones en esta parte de la investigación.

El análisis se desarrolló realizando “un tejido” entre los datos encontrados en los informantes clave, lo encontrado en el estado del conocimiento y lo aportado por los autores abordados en el marco teórico. Lo anterior permitió estructurar el informe de la categoría analizada y detectar inferencias, hallazgos y algunas conclusiones parciales. Este procedimiento se repitió en cada una de las 11 categorías encontradas.

Las dimensiones señaladas con asterisco no aparecen como datos aportados en forma completa por los informantes clave. Para detectarlas se recurrió al Artículo 16 de la Ley de Educación del Estado de Durango. De los 904 códigos obtenidos en las entrevistas y reuniones, sólo se analizaron 461 (51%) los cuales tuvieron relación con la integración del sistema estatal. Los 443 códigos restantes (49%)

no se analizaron ya que su relación se apegaba en mayor medida con el sistema nacional de formación docente.

3. Resultados de la investigación

Una vez realizado el análisis de las categorías integradas con los datos aportados por los informantes, se encontraron resultados que se clasificaron como implicaciones y hallazgos:

3.1. Implicaciones

Analizadas las categorías, se encontraron elementos para dar respuesta a la pregunta general de investigación: ¿Qué implicaciones tiene para la Administración Pública del Estado de Durango la integración de un sistema de formación docente?, encontrando que las implicaciones son de diversa índole: 1) Normativas. Éstas se resumen en: a) reforma a la normatividad para garantizar la existencia de las IFAD operando bajo las mismas condiciones y atendidas por un área administrativa con suficientes facultades para coordinar al sistema; 2) culturales: a) rompimiento de inercias y apertura de las instituciones a las nuevas ideas y al cambio; b) vinculación de las instituciones formadoras de docentes con otras instituciones de educación superior -IES; c) posicionamiento del nuevo rol que les corresponde a las escuelas y a los maestros normalistas en el actual contexto internacional; 3) estructurales: a) fortalecer la estructura estatal que atiende a estas instituciones, otorgándoles mayores y mejores recursos humanos y económicos, así como facultades en la toma de decisiones; b) que las autoridades gubernamentales y educativas perciban la importancia estratégica que tiene el área de la formación de docentes para el mejoramiento del sistema educativo; y c) una reestructuración general del sistema estatal educativo que evite duplicidades, vacíos y ambigüedades; 4) de política-política: a) estabilidad política nacional que permita la ela-

boración de un proyecto educativo de Estado que defina el tipo de escuelas normales y de docentes que el país requiere; b) un nuevo pacto educativo en el que el sindicato de maestros haga su mejor aportación, erradicando la idea de que ello le implica pérdida de poder; c) una efectiva descentralización de la federación hacia las entidades y de éstas hacia las escuelas normales; 5) administrativas: a) homologar la situación laboral de los docentes normalistas con los de otras modalidades de la educación superior; b) renovación de la planta docente mediante políticas atractivas de jubilación que permitan mejorar los perfiles académicos; c) elaboración de esquemas de planeación estratégica para la obtención de mayores recursos; d) incluir en los proyectos de transformación a las escuelas particulares; 6) económicas: a) incremento de recursos económicos por parte del estado de Durango y su distribución equitativa para que impulse el desarrollo de aquellas instituciones que presentan rezagos.

3.2. Hallazgos

a) En el estado de Durango existe un sistema de formación docente desarticulado, el cual puede ser integrado desde dos espacios: a partir de las instituciones formadoras de docentes en lo individual o desde el sistema estatal en su conjunto; b) Un factor que impide la integración del sistema estatal es la centralización de la normatividad en la federación, ya que limita la iniciativa y creatividad de los actores estatales, restándoles autonomía e interés por constituir el sistema; c) La normatividad aparece en algunas ocasiones como obstaculizadora y en otras como favorecedora en la integración del sistema estatal y se encuentra que ésta debe generarse desde las escuelas normales o desde el sistema mismo y no desde el exterior, ya que esto genera que el sistema

exista en la norma y no en la realidad. Lo primero implica una generación autopoietica del sistema, lo segundo, una imposición; d) Las escuelas normales no han podido integrarse a otras modalidades de la educación superior, ya que existe un rechazo recíproco entre unas y otras; e) Se advierten cambios en la cultura de las escuelas normales, conviviendo algunas ideas de resistencia al cambio con otras de innovación y transformación; f) Las oficinas responsables de la formación docente tienen diferente jerarquía entre las entidades; g) En Durango, su estructura es inadecuada, pues existen organismos que duplican sus funciones y debilitan la autoridad educativa normalista; h) Se detectan grupos de poder con influencia en la integración del sistema, tales como, el sindicato de maestros, grupos de funcionarios federales y estatales, partidos políticos y algunos docentes de las escuelas normales; i) En Durango, a las instituciones formadoras de docentes descentralizadas, su normatividad les genera un status de privilegio en relación con el resto de las escuelas normales, además se niegan a abandonar sus leyes y reglamentos internos y adoptar la normatividad estatal y nacional; j) En Durango la aportación de recursos económicos estatales para el sistema ha ido a la baja, mientras que los de la federación se han incrementado.

3.3. Discusión

Las implicaciones que se encuentran en el ámbito normativo para la integración del sistema conducen a la necesidad del replanteamiento de su marco jurídico como premisa esencial en la constitución del sistema; una nueva normatividad que concilie la autonomía necesaria para la adecuada operación de las instituciones con la disponibilidad de éstas a ser aglutinadas y conducidas bajo una autoridad estatal; sin embargo, también se hace presente que esta

tarea no es sencilla, debido a que la mencionada reforma tendría que hacerse desde el interior de las IFAD en lo individual o desde el sistema en su conjunto. En esto se advierten obstáculos fuertes, pues desde la óptica de los informantes y del análisis realizado del marco normativo existente, se detectan privilegios para algunas instituciones, las cuales mantienen resistencias al cambio en este rubro, ya que por ejemplo, en el caso de las IFAD descentralizadas, su estatus las ubica por encima de la propia autoridad bajo la cual, supuestamente se encuentran subordinadas.

Sería fundamental lograr un cambio a partir de la transformación de la cultura institucional que conlleve el rompimiento de inercias y la apertura de las instituciones a la innovación y a la vinculación con otras instituciones de educación superior. Por otra parte, se advierte la necesidad de fortalecer las estructuras administrativas que dirigen a estas instituciones, pues se observa un sistema de educación normal dirigido por profesionistas no normalistas; se percibe poco interés de los docentes normalistas para integrarse a las instancias estatales que coordinan estas instituciones, por lo que tiene que recurrirse a personal que generalmente carece del perfil adecuado, de la motivación institucional suficiente y de la estabilidad y continuidad necesaria al frente de esta responsabilidad que conduzca a mejores resultados en el orden académico.

La docencia en México es una profesión de Estado, por lo que el fortalecimiento de sus estructuras implica un mayor esfuerzo económico y una mejor inversión humana y tecnológica; también exige un compromiso de contratación de los nuevos docentes que egresan de las IFAD. Estas exigencias han motivado en las autoridades educativas y gubernamentales un desinterés en el sistema de formación docente, ya que el esfuerzo económico es

alto y las perspectivas políticas poco redituables por el limitado universo que integra dicho sistema. Ante este panorama, parece más atractivo el debilitamiento de estas instituciones para, ante la supuesta deficiente formación académica, fomentar el traslado de la formación docente a las universidades y otras modalidades de la educación superior, públicas y particulares, rompiendo el compromiso laboral con sus egresados, involucrándolos en una competencia laboral con otras profesiones. Así, la docencia deja de ser una profesión de Estado para integrarse al libre mercado.

En la integración del sistema de formación docente, el Estado juega un papel fundamental, lo que se puede resumir en: a) generar la estabilidad política necesaria para formular un proyecto educativo que defina el tipo de instituciones formadoras de docentes y los maestros que el país requiere; b) reconocer la identidad de las IFAD como instituciones cuya labor prioritaria es la docencia; y c) fortalecer la credibilidad de estas instituciones a partir de un reconocimiento público.

El Sistema de Formación Docente en Durango se integra por escuelas públicas y privadas; sin embargo, las estrategias implementadas desde la federación para que las IFAD obtengan recursos mediante la presentación de proyectos, excluye a las instituciones particulares y la Universidad Pedagógica Nacional (institución pública). Para la constitución del sistema, dichas estrategias se perciben limitadas; a la postre, es posible que más que a constituir el sistema, contribuyan a su resquebrajamiento, pues la competencia por los recursos carecen de un principio de equidad.

4. Conclusiones

Para la Administración Pública del Estado de Durango, constituir un sistema de for-

mación docente implica, en primera instancia, reconocer la identidad de éste, lo que exige una mayor inversión económica y humana, además de la revisión y el mejoramiento de su infraestructura. Por otra parte, un replanteamiento normativo que concilie la autonomía institucional con la disponibilidad para respetar las regulaciones de un sistema; es decir, una norma que fomente la evolución de las escuelas normales sin limitar el avance de las instituciones más desarrolladas, pero aplicando un sentido equitativo que incentive el desarrollo de aquellas que presentan mayores rezagos.

Se requieren nuevas formas de administración y gestión que coadyuven al impulso de nuevas culturas institucionales que permitan romper la endogamia que hasta ahora caracteriza a las instituciones formadoras de docentes. Además, se requiere de nuevas estructuras organizacionales que se adecuen a la forma en que el sistema funciona; es decir, estructuras que no sólo no limiten la iniciativa y creatividad de las instituciones, sino que la fomenten y la fortalezcan.

En lo general, la Administración Pública del Estado de Durango, requiere de entender la lógica de la constitución de un sistema de formación docente, identificando los elementos existentes de éste y permitiendo el nacimiento de aquellos que lo enriquezcan y lo transformen, tal es el caso de los programas de formación que se imparten dentro y fuera de las escuelas normales, en virtud de que desde los resultados de la investigación y de la revisión de la Teoría de los Sistemas Sociales de Luhmann, se encuentra que existen elementos que han surgido inesperadamente a partir de la propia necesidad del sistema y que tienden a crecer, desaparecer y volver a crearse; por ejemplo, algunas instituciones cierran unas licenciaturas y abren otras; además, algunos

programas de formación son impartidos en universidades y/o tecnológicos públicos y particulares, permanente o transitoriamente.

En conclusión, una vez que se han planteado las características que tendría el sistema de formación docente desde las diversas teorías y la información empírica, puede advertirse que éste, está diseñado desde la norma y se espera que conforme a ella funcione; sin embargo, en los hechos, el sistema opera desarticuladamente y se acerca más a la visión Luhmanniana.

Bibliografía citada

- Arnaut, Salgado, A. (2004). **La formación de maestros: un debate nacional**. Serie: Formación Docente. Videoconferencia. Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). SEP. México: Autor.
- Arnold, M. y Osorio, F. (1998). **Introducción a los conceptos básicos de la Teoría General de Sistemas**. Universidad de Chile. Disponible en: <http://rehue.cso.ciales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frprinci.htm.s/p>. Revisado el 24 de noviembre de 2008.
- Bertalanffy, L.V. (1989). **Teoría General de los Sistemas**. FCE. México. Encuadernación Progreso (311 pp.).
- Bustani, et al. Hid. (1976). **La Administración Pública Federal**. México. FCPS, UNAM.
- Creswell (2003). *Qualitative Procedures In Research Design: Q, Quantitative, and Mixed Methods Aproaches* (2nd. ed.) (chapter 10, pp. 179-207). Thousand Oaks, California, USA: Sage Publications. (Traducción: Dr. Arturo Guzmán Arredondo).
- Flick, Uwe (2002). **Introducción a la Investigación Cualitativa**. Fundación Paideia Galiza. Ediciones Madrid: Morata. (322).
- Guerrero, Omar (1986). **La Administración Pública del Estado Capitalista**. Distribuciones Fontanamara S. A. México.
- Guerrero, Omar (1989). **El Estado y la Administración Pública en México**. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva INAP A.C. México.
- Gundermann, Hans K. (2004). *Observar, Escuchar y Comprender Sobre la Tradición Cualitativa en la Investigación Social*. (María Luisa Tarrés, Coordinadora), Primera reimpresión. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México- El Colegio de México- México; Miguel Ángel Porrúa, editor (408 pp.).
- Kast, F.E. y Rosenzweig, J.E. (1997). **Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias**, 4ª Edición. México: McGraw-Hill (754 pp.).
- Luhmann, Niklas (1990). **Sociedad y sistema: la ambición de la teoría**. Ediciones Paidós. I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona-Buenos Aires-México. Traducción de Santiago López Petit y Pablo Martín Badosa (144 pp.).
- Luhmann, Niklas (1998). **Complejidad y Modernidad. De la unidad a la Diferencia**. Editorial Trotta S. A. Traducción y edición de Jostxo Berian y José María García Blanco (255 pp.).
- Messina, Gabriela (1999). *Investigación en o Investigación acerca de la formación Docente: un estado del Arte en los 90*. En **Revista Iberoamericana de Educación**, Número 19, Formación Docente, Enero - Abril. Disponible en <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie19a04.htm> s/p. Revisada el 24 de noviembre de 2008.
- Newman, I. & Benz, C. R. (1998). **Qualitative-Quantitative Research Methodology**. Exploring the Interactive Continuum. (Guzmán, A. Arturo. Trad). U.

- S. A.: Southern Illinois University Press (20 pp.).
- Oria, Razo, V. (2003). Historia del normalismo en México. Educación (2001). **Revista mexicana de educación**. Núm. 12. México. (64 pp.).
- Ortiz Jiménez, M. B. (2003). **Carrera Magisterial, Un proyecto de desarrollo profesional. Cuaderno de discusión** No. 12. Hacia una política nacional en la formación de docentes de educación básica. México: SEP.
- Pariente Fragoso, J.L. (2001). **Teoría de las Organizaciones. Un enfoque de metáforas**, 2ª Edición. México: Porrúa / CO-TACYT (357 pp.).
- Rosas Carrasco, L. (2003). **Aprender a ser Maestro Rural**. México: CEE/SNTE.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). **Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la Teoría Fundamentada**. (E. Zimmerman, Trad.). Antioquia, Colombia: Universidad de Colombia. (341 pp.).