El Programa para el Desarrollo Profesional Docente del tipo Superior en el contexto de las Escuelas Normales: miradas desde la política pública como oportunidad de cambio organizacional

Ferra Torres Gerson Edgar
Benemérita Escuela Normal Veracruzana "Enrique C. Rébsamen"
gersonft@gmail.com

Resumen

Las escuelas normales de México en el contexto de la educación superior, enfrentan hacia sí mismas una oportunidad de cambio y transformación en sus prácticas organizativas y de gestión que faciliten la concreción de políticas públicas de educación superior. La presente aportación teórica dibuja el terreno sobre el cual pueden sembrarse futuros estudios sobre la formación de maestros, la prospectiva de cambio organizacional y el diseño de políticas contextualizadas del subsistema. Esta iniciativa nace de las acciones implementadas en el Cuerpo Académico Políticas Públicas y Evaluación Educativa de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana "Enrique C. Rébsamen" (BENVECR-CA2) y la LGAC Políticas Públicas, Evaluación y Gestión del Conocimiento, la cual busca aportar a las políticas públicas de planeación, acreditación, profesionalización y financiamiento, que impactan directamente en la formación de maestros y en las tareas sustantivas y adjetivas de las escuelas normales como instituciones de educación superior.

Palabras clave: Políticas Públicas, Organización, Formación de Profesores, Escuelas Normales.

INTRODUCCIÓN

El interés de este acercamiento teórico se focaliza en las condiciones heterogéneas de la gestión institucional en las escuelas normales, articulado al análisis de una política pública como el Programa para el Desarrollo Profesional Docente del Tipo Superior (PRODEP), su contribución en indicadores de calidad y su influencia en el desarrollo y cambio organizacional en las escuelas normales como propuesta de investigación en el Doctorado Interinstitucional en Sistemas y Ambientes Educativos (DISAE) con sede en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

Estudiar a las escuelas normales desde "adentro" resulta un ejercicio de análisis que debe fortalecerse a través de la revisión de literatura contemporánea en el plano nacional e internacional, en conceptos como políticas de educación superior, cambio y teorías de organización, y formación de profesores.

El Artículo 3º declara que el Ejecutivo Federal determina los Planes y Programas de Educación Básica y Normal para toda la República (DOF, 2015). Bajo este argumento, las escuelas normales quedan sujetas a una "camisa de fuerza" que obstaculiza la innovación educativa y la generación de conocimiento propio al contexto donde se ubiquen y las necesidades de formación de profesores. Esta condición que responde a diversas estructuras de orden jurídico y normativo ha provocado que las instituciones formadoras de docentes operen su quehacer enmarcadas en un modelo homogéneo, ausente de políticas diferenciadas ajustadas a su contexto histórico y social.

El establecimiento de las Políticas de Educación Superior en las escuelas normales, atrajo nuevas perspectivas de crecimiento institucional en los ámbitos académicos y de gestión bajo una estructura organizacional rígida y con esquemas normativos impuestos por la dinámica del sistema educativo mexicano y la propia cultura normalista, costumbres y prácticas que han retrasado el cumplimiento de indicadores de calidad. Cruz Pineda (2013), afirma que a pesar que en la década de los noventas circuló el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN) que abordaba las cuestiones relativas a la

formación inicial; no favoreció la investigación y la difusión del conocimiento, funciones sustantivas de las Escuelas Normales como instituciones de educación superior.

En el andamiaje de las Políticas Públicas para la educación superior y de la educación normal, a partir de la reestructuración de la SEP, se crea la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE). En la línea jerárquica de esta estructura, la escuela normal queda atada a decisiones externas, con pocas posibilidades de participar en ellas. Tal circunstancia coloca en una situación de ambigüedad el estatus de educación superior que tienen las normales y contribuye a debilitar la vida académica de estas instituciones y de sus docentes, pues se les ubica como ejecutores de planes, programas y proyectos, y no creadores o participantes definitorios de su elaboración. (Sandoval Flores, 2009).

Entender a las escuelas normales como organizaciones y concretar las políticas de educación superior, resulta complejo, pues subyacen culturas y actores que definen el rumbo institucional. Según Arellano Gault (2010), las organizaciones gubernamentales son criaturas sociales y humanas que hemos llenado como sociedad, de muchas expectativas y que comprendemos poco. Tendemos a pensar que son instrumentos para alcanzar objetivos de la sociedad o de la política.

Las políticas como el PRODEP impactan el escenario educativo y provoca que los profesores realicen otras actividades a las que no estaban acostumbrados, estas actividades pueden o no favorecer la transformación en las Escuelas Normales, pero sí generan tareas distintas: reestructuración del quehacer de los formadores de docentes a partir de combinar la gestión y la organización del trabajo académico, desempeñando funciones que exceden sus facultades técnicas y humanas. (Cruz Pineda, 2013).

El Acuerdo Secretarial 649 de la licenciatura en educación primaria, en su *Dimensión Institucional* establece que para el desarrollo pleno de las actividades académicas, las escuelas normales se transforman debido a su inserción en el tipo superior, lo cual favorece su consolidación en áreas en las que no habían incursionado totalmente como la investigación, la difusión de la cultura y la extensión académica, (DOF, 2012); sus responsabilidades y atribuciones como parte del sistema de educación superior constituyen áreas de oportunidad para fortalecer su estructura académica y organizacional. Los fundamentos para lograr lo planteado retoman las teorías, metodologías y concepciones actuales acerca de la organización, la administración y la gestión educativa.

A través de este acercamiento teórico se pretende construir un marco conceptual que derive en una metodología de investigación apropiada al contexto, cuyos resultados sean la plataforma para que las escuelas normales fortalezcan su compromiso histórico y refrenden la calidad y el aporte al conocimiento de la educación básica a través de sus profesores.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y TEORÍAS DE ORGANIZACIÓN

La contribución al conocimiento en el ámbito de la educación superior en México y en el plano internacional son bastos y diversos, existen estudios sobre cambio organizacional en las instituciones de educación superior y el impacto en la concreción de las políticas públicas. En el terreno de las escuelas normales pocos autores que se han estudiado la formación inicial desde la educación superior. El estado del arte de esta aportación gira en tres dimensiones: políticas públicas, formación de docentes y desarrollo organizacional.

Sobre políticas públicas, encontramos conceptualizaciones de acuerdo al enfoque de estudio; una política pública es un curso de acción intencionado por parte de varios niveles de gobierno para lograr un objetivo determinado (Allen), citado por Gil García (2010). Este mismo autor, cita a Easton (2000) quien considera a las políticas públicas como un sistema político en el cual se generan peticiones para resolver problemas en un ambiente determinado, desde la educación superior y las escuelas normales debido a su contexto diferenciado. Las políticas públicas y educativas, representan el conjunto de decisiones gubernamentales que buscan atender o modificar uno o varios componentes de la vida social y de la relación entre ellos con el propósito de producir cambios o nuevos equilibrios. (Zorrilla & Barba, 2010). Rollíng Kent (2009), afirma que para su discusión, el análisis debe enfocarse desde una perspectiva holística; los distintos enfoques explican cómo el proceso de las políticas públicas está influido por numerosos factores que le dan forma y contenido; están moldeadas por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, y los valores sociales en juego, (Cejudo, 2010); la heterogeneidad de las escuelas normales exponen con claridad que las condiciones que las rodean, impactan de alguna forma en el proceder de las políticas públicas y en su entorno organizacional.

Existen diversidad de discursos y culturas académicas arraigadas que influyen en su operación, tal y como sucede en las escuelas normales; Cejudo afirma que estos discursos se

presentan en formas de narrativas que ordenan y construyen significados comunes y realidades colectivas y de acuerdo con Eugene Bardach, toda política pública está regida por un marco institucional y legal que incluye leyes, normas, reglamentos e importantes aspectos culturales.

Las aportaciones de Kent (2009), Cejudo (2010), Gil García (2010), Bracho (2010), Zorrilla y Barba (2010), Geoffroy (2013) son importantes:

- El Análisis institucional de las Políticas Públicas y el discurso de las políticas.
- El enfoque constructivista, el cual incide en el contenido de las políticas públicas e influye en su proceso de realización, diseño, implementación y evaluación.
- La aplicación de la teoría de sistemas al campo social y político.
- La política basada en evidencia; como el uso explicito e intencional de la evidencia de investigación para la toma de decisiones y la elección entre opciones de política pública.
- El nuevo institucionalismo, el principal aporte es que el efecto en la generación de redes de conocimiento por la aplicación de las políticas no es homogéneo, sino que está mediado por las condiciones institucionales e históricas de cada institución y culturas disciplinarias.

Cabello Bonilla (2012) analiza la transformación de las políticas educativas en la formación profesional de los formadores de formadores, en el contexto de la descentralización administrativa del gobierno federal en México. Para este autor, las escuelas normales están sujetas a decisiones gubernamentales que van más allá de su esfera de poder, las políticas de calidad, eficiencia y rendición de cuentas, son sencillamente un traslado del modelo neoliberal, que exige un sistema de indicadores de logro. Agrega que la lógica del nuevo esquema organizacional del sistema de educación normal, parece apoyarse en el principio de que la globalización es visible principalmente por los cambios en la tecnología que impelen a realizar ajustes en la organización del trabajo, que a su vez reclama de cambios drásticos en la educación y formación de los profesionales de la educación, para hacer posible una mayor y mejor participación de los individuos en el proceso productivo.

En una reciente aportación a los trabajos de la OEI, se reconoce el imperativo de una transformación profunda y sostenible de estas instituciones que hoy formalmente son parte del subsistema de educación superior no universitario. Ello implica modificar las estructuras organizacionales, la regulación institucional y la cultura imperante, de forma tal que, conservando su singularidad, estén en condiciones de formar profesionales altamente competitivos.

Sandoval Flores (2009) describe que el circuito profesional normalista y las prácticas que del se derivan han favorecido que se catalogue a las normales como instituciones endogámicas y, en cierta medida, resistentes al cambio. Las prácticas de los formadores y las formas de organización de las escuelas normales han sido aspectos que reiteradamente se han señalado como obstáculos que lastran las transformaciones contenidas en las visiones reformistas.

En los aportes que realiza Cruz Pineda (2013) se concluyen tres cuestionamientos fundamentales que pueden orientar el rumbo de los aportes que aquí se presentan:

- Hablar del tránsito de las escuelas normales como instituciones de educación superior es hablar de un proceso "acelerado", en el que se presentan rupturas, quiebres, desfases y continuidades en el funcionamiento y organización de las normales, ante políticas y reformas orientadas hacia esquemas neoliberales de evaluación y financiamiento con nuevas identidades docentes.
- Se requiere una autonomía para su organización académica y administrativa, programas equitativos y no excluyentes, el acompañamiento de instituciones y organizaciones de educación superior que conozcan y se involucren en los procesos para la mejora de la educación normal y de la educación básica.
- Las políticas destinadas a las Escuelas Normales como instituciones de educación superior pretenden contribuir a mejorar las condiciones institucionales y de trabajo académico; este seguimiento y evaluación de la implementación de las acciones de política, sin duda, requiere estudios sistemáticos y rigurosos.

En el ámbito internacional, Lombardi y Abrile de Vollmer (2009), describen como la historia reciente del sistema formador ha modificado la situación de las instituciones superiores, y la necesidad de disponer principios organizadores para el conjunto del sistema, ordenamiento normativo y una definición sobre la función que cumple la formación docente en el sistema educativo. Agregan además, que no se trata de transformar un conglomerado de instituciones en un sistema como si se tratara de una acción externa al sistema mismo, sino de progresar con las instituciones hacia la construcción de una perspectiva compartida de las acciones y de una mayor identificación como sistema.

Nilson, Pidgeon, Laitsch, Marshall e Ilieva (2009) explican en *Contexto sociopolítico de la formación de docentes en Canadá*, que la formación de personal docente está centrada en la experiencia y en la formación pedagógica. También es significativamente diferente a México, en

el sentido en que no hay escuelas normales y la formación de los docentes se realiza en las universidades públicas y privadas de cada una de las provincias y territorios. Pero además agregan en torno a la definición de las políticas de formación de maestros, que uno de los rasgos más característicos de este sistema de educación es que está inherentemente vinculado a los contextos locales y a las necesidades de la comunidad.

En el caso de Nuevo México (E.U), según Blum y Flores (2009), los programas de formación inicial se desarrollaron de manera que los maestros pudieran satisfacer las necesidades lingüísticas y culturales de los estudiantes. Quienes elaboran las políticas públicas en este estado tienen un profundo conocimiento de las culturas y de los valores de la gente de estas comunidades y quieren ayudar a preservar las tradiciones pero, al mismo tiempo, reconocen que algunos cambios son necesarios a fin de mejorar la vida de la población que representan.

Los cuerpos académicos también han entrado al debate de la investigación educativa y políticas que los regulan; Yañez, Mungarro y Figueroa (2014) mediante un estudio con un enfoque cualitativo, partieron del objetivo de analizar el significado que docentes normalistas le otorgan a la permanencia y consolidación de los cuerpos académicos; describen los cambios suscitados en las Escuelas Normales de Sonora, a partir de políticas públicas que encomendaron la creación de CA. Las categorías que se abordaron para la realización del estudio fueron: iniciación en la investigación, incorporación a PROMEP, selección de LGAC, trabajo colegiado, producción científica, obstáculos para la investigación y permanencia de los CA.

Vera Noriega (2011), concluye que dado el tamaño de las Normales, su capacidad de gestión, el número y cantidad de recursos que pueden incorporar los grupos de investigación a las instituciones, en algún momento los CA pueden rebasar la capacidad de decisión y de poder de los directores o subdirectores. Esto podría convertirse en un obstáculo para que los directores entendieran su significado como organización y lo apremiante de sus fines para incrementar los procesos de mejora continua.

Aparicio, Medina, Alcocer y Otros (2015) realizaron una investigación cuyo objetivo principal es analizar el desempeño de los cuerpos académicos en el periodo 2004-2013 y su relación con la Gestión del Conocimiento. Entre sus hallazgos, enfatizan que es necesario contar con una infraestructura que provea de información, lo que significa una organización abierta a la participación y la cooperación, donde la negociación y el crecimiento sean los ejes centrales del

compartir diario, lo que se verá en organizaciones donde se diagnostican los recursos disponibles, se valora la capacidad de cada quien y se emplean los elementos tecnológicos al máximo.

CONCLUSIONES

La intención de presentar este trabajo representa una iniciativa para la elaboración de un estado del arte en el estudio de la formación de profesores bajo el esquema de las escuelas normales. Las agendas políticas marcan una necesidad de cambio organizacional inobjetable y urgente para su transformación, la cual, debe surgir desde el núcleo mismo de las instituciones y no como una imposición política. El realizar un estudio profundo y serio de su operación como IES, seguramente nos llevará a mejores caminos en la definición de políticas contextualizadas ante la homogeneidad de sus finalidades. El estudio desde la teoría de las organizaciones articuladas a las políticas públicas de educación superior permitirá establecer un diagnóstico que promueva nuevos mecanismos de organización y administración.

Bibliografía y Referencias

Arellano Gault, D. (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas: entendiendo las organizaciones gubernamentales. En M. Merino, & G. Cejudo, Problemas, decisiones y soluciones, enfoques de política pública (Vol. 1, págs. 61-91). Cd. de México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Cabello Bonilla V. (2012) La profesión docente en las escuelas normales; la transición del oficio al empleo en la formación de profesores Acta sociológica, núm. 58 mayo-agosto 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2015). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 26 de febrero de 2015, de Info4.: http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/4.htm

Ducoing P. (2013). La escuela normal, una mirada desde el otro. México, D.F.: UNAM-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Kent S. Rolling (2009). Las políticas de educación superior en México durante la modernización. México: ANUIES.

López, S. (2010). Cuerpos Académicos: factores de integración y producción de conocimiento. Revista de la Educación Superior, XXXIX (155), pp. 7-25.Recuperado: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60418902001

Ramírez M. & Herrera Aguado L. (2010). La dinámica de los cuerpos académicos bajo un enfoque de beachmarking. Revista Internacional de Administración y Finanzas, 3, 61-79.

Reglas de Operación del Programa para el Fortalecimiento de la Calidad de las Instituciones de Educación Superior (2014). dgespe. Recuperado el 16 de febrero de 2015. http://www.dgespe.sep.gob.mx/profocie/reglas_operacion

Sandoval E., Blum-Martinez R., & Andrews I. (2009). Desafíos y posibilidades de la formación de maestros, una mirada desde América del Norte. Cd. de México, D.F., MÉXICO: Universidad Pedagógica Nacional.

Silva Montes, C. y Castro Valles, A. (2014) Los cuerpos académicos, recursos y colegialidad forzada Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 22 (68). http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n68.2014.

Velaz de Medrano C. & Vaillant D. (2009). Aprendizaje y desarrollo Profesional Docente. Madrid, España: OEI-Fundación Santillana.

Vera J. (2011). Reconfiguración de la profesión académica en las escuelas normales. Encuentro: Apropiación social de las tic en, 62, 81-87.

Yañez Quijada, A., Mungarro Matus, J. y Figueroa López, H. (2014). Los cuerpos académicos de las Escuelas Normales, entre la extinción y la consolidación. Revista de evaluación educativa, 3 (1).

Zorrilla, M., & Barba, B. (2010). Innovación Social en Educación, una base para la elaboración de políticas públicas. Aguascalientes, Aguascalientes, México: Siglo XXI editores S.A. de C.V.