

---

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SISTEMA DE FORMACIÓN DOCENTE EN DURANGO

---

ISIDRO BARRAZA SOTO / LAURENCIA BARRAZA BARRAZA

### RESUMEN:

La formación docente en México ha sido estudiada desde diferentes perspectivas, no así la constitución de los sistemas de formación docente; esta investigación se desarrolló con la finalidad de *comprender las implicaciones que tiene para la Administración Pública del Estado de Durango, la constitución del Sistema de Formación Docente*. La idea de realizarla surge de las observaciones realizadas en este campo; una de las primeras manifestaciones del problema fue que al revisar la normatividad existente se apreciaba que existía un marco que fomentaba la constitución de dicho sistema; sin embargo, en los hechos se advertía: desarticulación entre las escuelas y desinterés por parte de las autoridades educativas respecto a la formación docente en general; es decir, a pesar de que la formación docente se considera una profesión de Estado, se dejaba a la deriva y la constitución del sistema parecía no ser algo importante. Además, en el ámbito local, las instituciones presentaban resistencias para ser agrupadas bajo una misma línea de mando, advirtiéndose que existía entre ellas el deseo de seguir operando en lo individual. En lo que respecta al sistema nacional, se discutía, por parte de las autoridades educativas, acerca de la existencia de éste; es decir, para algunos debía fortalecerse y para otros debía constituirse. Todo esto llevó a plantear la pregunta *¿Qué implicaciones normativas, económicas, culturales, políticas y estructurales tiene para la Administración Pública del Estado de Durango la constitución del Sistema de Formación Docente?*

**PALABRAS CLAVE:** Sistema, Sistema de Formación Docente.

### INTRODUCCIÓN

Según Álvarez et al. (2002), la necesidad de la constitución de los sistemas de formación docente apareció íntimamente relacionada con el cambio de paradigmas de los sistemas educativos en el mundo y dentro de un contexto de

---

cambio estructurales y cualitativos complicados con las demandas sociales de calidad y competitividad, la ausencia de liderazgos efectivos y académicos y la crisis de financiamiento de la educación superior.

En América Latina, las tendencias en la constitución de los sistemas de formación docente aparecieron en la década de los noventa. En México, esta política adquirió rango jurídico al ser consignada la Constitución del sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente, tanto en la Ley General de Educación (1993) como en las leyes educativas de los estados. Éstas últimas fueron reformadas entre este año y el 2001, con el propósito de que las entidades se apegaran al mandato nacional en lo que respecta a este propósito.

Oria Razo (2003) concibe al sistema de formación docente 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 específicamente a él. También señala que el sistema de formación docente está constituido por aspectos administrativos organizacionales, curriculares, profesionales y laborales y que dentro de él, se incluyen las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes (IFAD).

No obstante, a pesar de que en la normatividad mexicana existe el sistema nacional y los subsistemas estatales de formación docente, en Durango se observan graves problemas en su funcionamiento. Esta entidad cuenta con 11 instituciones de formación docente, de las cuales 6 son públicas y 5 privadas. De 1993 a la fecha, se observa una renuencia de estas instituciones a seguir las líneas de trabajo dictadas por la autoridad estatal, observándose mayor disposición a atender las encomiendas marcadas desde la federación. Por otra parte, se observa que de las 6 IFAD públicas, 3 de ellas son descentralizadas o desconcentradas y se administran conforme a sus respectivos decretos de creación, lo cual obstaculiza el trabajo sistémico de las instituciones mencionadas.

---

La problemática citada hace suponer que el sistema no se constituye sólo desde la norma, sino que intervienen factores de diversa índole, por lo que en esta investigación se planteó el objetivo “*Comprender las implicaciones que para la Administración Pública del Estado de Durango tiene la constitución de un sistema de formación docente*”.

Las actividades administrativas en el estado de Durango con las instituciones formadoras de docentes, así como la relación con la federación generaban amplias discusiones en torno al sistema de formación docente. Algunos investigadores y/o funcionarios afirmaban que éste no existía; otros aseveraban que si bien, se tenía problemas en su operatividad, el sistema existía, puesto que se contaba con planes y programas de estudio, docentes, alumnos, instituciones dedicadas específicamente al servicio docente. En concreto, en estas discusiones se negaba o se defendía al sistema de formación docente; sin embargo, no se definía el concepto *sistema*, por lo que hubo necesidad de abordarlo desde las diversas teorías que lo definen y así tratar de caracterizar un sistema de formación docente y las implicaciones que conllevaría su constitución.

Así, desde la Teoría General de Sistemas (TGS), se encontró que para Bertalanffy (1989), el sistema “es un complejo de componentes interactuantes, conceptos característicos de totalidades organizadas, tales como interacción, suma, mecanización, centralización, competencia, finalidad [...] y aplicarlos a fenómenos concretos” (: 94). Arnold y Osorio (1998) plantean que: a) todo sistema está constituido por subsistemas; b) todo sistema es un subsistema de un sistema mayor; c) todo sistema está constituido por al menos dos componentes; d) todo sistema es abierto; e) toda acción o modificación de un sistema afecta a los demás sistemas; f) entre más grande sea un sistema, su comportamiento y entendimiento es más complejo; g) todo sistema tiene un objetivo; h) todo sistema se comporta en forma jerárquica; e i) todo sistema se comporta con el modelo:

Entrada→Proceso→Salida.

---

Desde la Teoría de los Sistemas Sociales, Luhmann (1998) 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” (: 54). Izuzquiza (como se cita en Luhmann, 1990) 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).

## **MÉTODO**

Esta investigación se realizó con un enfoque cualitativo; es un estudio de caso. Para el análisis de la información se recurrió al auxilio de otro método cualitativo: la teoría sustentada; 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).

La investigación se llevó a cabo en el estado de Durango, en 11 instituciones formadoras y actualizadoras de docentes, 6 públicas y 5 particulares; para recabar información se hicieron 8 entrevistas en profundidad a informantes

---

clave; además se sistematizó información proveniente de 6 reuniones nacionales de trabajo, donde estuvieron presentes secretarios y subsecretarios de educación de las entidades, funcionarios federales y estatales, con tareas relacionadas con la educación normal.

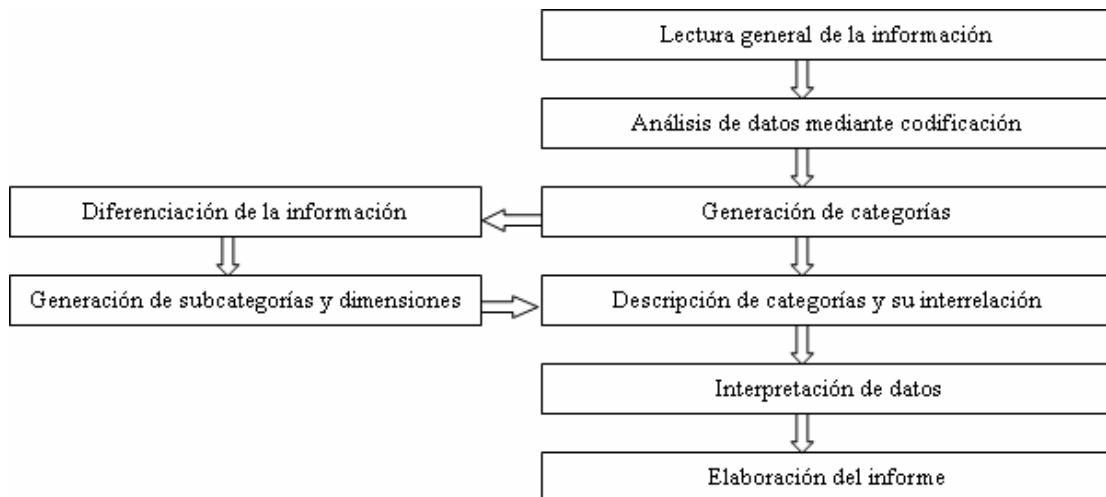
Las técnicas para la recolección de datos empleadas fueron:

- 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 las seis reuniones nacionales ya mencionadas; en cuanto al tercer aspecto, se analizaron alrededor de 15 documentos consistentes en leyes, reglamentos y decretos legislativos. La información se exploró en función de las implicaciones *normativas, culturales, estructurales, políticas, administrativas y económicas que conlleva la constitución de un sistema estatal de formación docente.*

Para la confiabilidad y validez de los instrumentos se recurrió a auditores externos y a la revisión del informe de resultados por parte de los informantes, a manera de triangulación, para conocer si sus respuestas estaban consideradas y habían sido interpretadas adecuadamente. Todos los entrevistados respondieron que sus opiniones estaban presentes en el apartado del análisis.

En el siguiente esquema se presenta el procedimiento seguido en el análisis de la información empírica:



## RESULTADOS

Se presentan los resultados y hallazgos encontrados en función de cada una de las implicaciones:

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 elaboración 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; y

- 
- 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 (ver figura 1) .

## **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 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 oficinas responsables de la formación docente tienen diferente jerarquía entre las entidades;
- e) En Durango, su estructura es inadecuada, pues existen organismos que duplican sus funciones y debilitan la autoridad educativa normalista;



- 
- f) 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;
  - g) 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, éstas se niegan a abandonar sus leyes y reglamentos internos y adoptar la normatividad estatal y nacional;
  - h) 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.

## **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 integradas 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.

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 provocado 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, excluyen 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.

## **CONCLUSIONES**

Para la Administración Pública del Estado de Durango, constituir un sistema de formación 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.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Álvarez, García, I. Coordinador (2002). *Nuevos Sistemas de formación Docente para la Educación básica en un nuevo siglo. Estrategia Interinstitucional*.
- 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). México: SEP.
- Arnold, M. y Osorio, F. (1998). *Introducción a los conceptos básicos de la Teoría General de Sistemas*. Universidad de Chile. Disponible:  
<http://rehue.csociales.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.
- Flick, Uwe (2002). *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Fundación Paideia Galiza. Ediciones Madrid: Morata. (322).
- 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.
- Luhmann, Niklas (1998). *Complejidad y Modernidad. De la unidad a la Diferencia*. Editorial Trotta S. A. Traducción y edición de Josetxo Berian y José María García Blanco.
- Oria Razo, V. (2003). "Historia del normalismo en México. Educación". *Revista mexicana de educación*. Núm. 12. México. (64 pp.).
- 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.

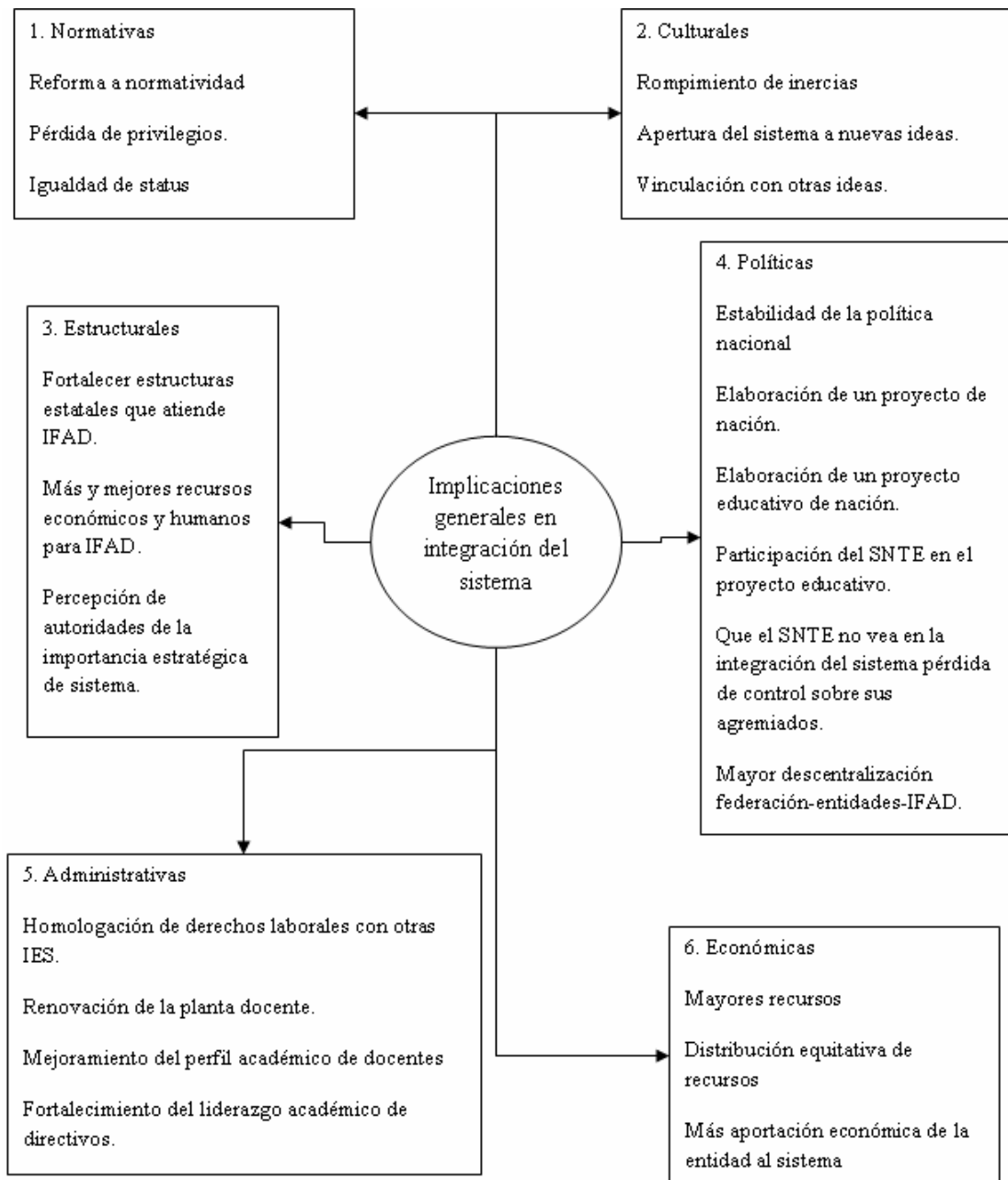


Figura no.1 Implicaciones en la integración del Sistema de Formación Docente