

# Transformaciones en la educación normal. Desfases de los planes y programas de las normales con la educación básica. 1980 -2018.

Daniel Poblano Chávez\*

## Resumen

En México, el marco normativo de la educación se modifica cada sexenio, desde la década de los noventa del siglo XX a la fecha. Derivado de estas transformaciones, los planes y programas para la educación básica sufren modificaciones; sin embargo, los planes y programas de las normales van a la zaga de las transformaciones educativas. Frente a esta situación, el perfil de egreso de los normalistas deja de corresponder con la formación de los alumnos y está en disonancia con el currículum de este nivel educativo. Por ello, la formación de los maestros, a partir del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica en 1992 y durante el siglo XXI está retrasada respecto a los cambios sexenales, los modelos educativos y los planes y programas imperantes.

## Palabras clave

Planes educativos ; Formación de docentes ; Educación básica ; Currículum

## Abstract

In Mexico, the education regulatory framework is modified every six years, from the 1990s to the present. Derived from these transformations, the plans and programs for basic and teacher training school undergoes modifications; however, teacher school's plans and programs lag behind educational transformations. Due to this situation, the graduation profile of the *normalistas* ceases to correspond with the training of the students and is dissonant with the curriculum of this educational level. Since the Modernization National Agreement for Basic Education in 1992, teacher's training and afterward, during the 21st century, is delayed concerning the sexennial changes, the educational model, and the prevailing curriculum.

## Keywords

Educational programs ; Teacher educator training ; Primary education ; Teacher education ; Curriculum

\* Profesor investigador titular C, Universidad Pedagógica Nacional (UPN), México (dpoblano@upn.mx).

## Los planes y programas y su relación con el currículum

**E**L MINISTERIO de Educación Nacional de Colombia (2015) define el plan de estudios como “el esquema estructurado de las áreas obligatorias y fundamentales y de áreas optativas con sus respectivas asignaturas que forman parte del currículo de los establecimientos educativos”. En México, el artículo 47 de la Ley General de Educación (LGE) de 1993, en sus reformas del 2015,<sup>1</sup> establece para los planes de estudios lo siguiente:

- Los propósitos de formación general y, en su caso, la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas que correspondan a cada nivel educativo.
- Los contenidos fundamentales de estudio, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando deba acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo.
- Las secuencias indispensables que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo.
- Los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple los propósitos de cada nivel educativo.

Respecto a los programas de estudio, Aula Sur de Chile sostiene que un programa:

[...] entrega orientaciones didácticas que facilitan el proceso de enseñanza, aprendizaje y evaluación de los objetivos de aprendizaje... se individualizan por asignatura, incluyendo orientaciones que se relacionan con la metodología, la evaluación y los recursos educativos involucrados, pudiendo incluir actividades que ejemplifiquen el proceso didáctico, de manera de apoyar el proceso posterior de planificación de clases (Aula Sur, s.f.).

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 2018) da una definición más acotada en donde establece que los programas de estudio son documentos que presentan los propósitos, aprendizajes y temáticas a desarrollar en cada asignatura, de acuerdo con el Plan de Estudios, de manera organizada. Por su parte, la LGE en el artículo 47 menciona que en los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento (LGE, 2015, p.21).

En cuanto al currículum, en su acepción epistemológica, proviene del latín y significa carrera. El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua lo

define como el conjunto de estudios y prácticas destinadas a que el alumno desarrolle plenamente sus posibilidades (Real Academia Española de la Lengua, 2021, s/p).

Gimeno Sacristán define el currículum como el “[...] proyecto selectivo de cultura, cultural, social, política y administrativamente condicionado, que rellena la actividad escolar, y que se hace realidad dentro de las condiciones de la escuela tal y como se halla configurada” (2013, p.40).

Por su parte, Lundgren (1981) sostiene que el currículum “[...] es lo que tiene detrás toda educación, transformando las metas básicas de la misma en estrategias de enseñanza”.

En el sexenio 2007-2012, el Subsecretario de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública (SEP) Fernando González (2008) en entrevista dijo que:

En la construcción del currículo, las propuestas programáticas de cada nivel, modalidad y grado deben articularse adecuadamente con los niveles precedentes y consecuentes, así como garantizar que la extensión y profundidad de contenidos se establezcan de acuerdo con los diversos trabajos de investigación en didácticas específicas.

En la interrelación que tienen los planes y programas con el currículum, Miranda (2010, p.36) menciona que el currículum:

Ha reflejado la visión del mundo, los proyectos políticos y la lectura de la realidad social y cultural del país en varios momentos de su desenvolvimiento histórico. Asimismo, el currículum, a través de los planes y programas de estudio, ha reflejado la teoría del conocimiento en boga, la teoría educativa y la metodología didáctica considerada pertinente para lograr los objetivos educativos, mismos que se han expresado en los proyectos, iniciativas de ley, leyes, reglamentos, dictámenes e instrumentos relacionados con la educación pública del país.

Como parte del currículum, Rockwell (2013, p.80) menciona que:

La producción de programas y materiales didácticos en los tiempos perentorios de la política (siempre es posible producir libros al vapor, sin control de calidad, condición impensable en la construcción de presas y puentes) explican la pésima calidad de la última “reforma integral de la educación básica” [reforma del sexenio del presidente Felipe Calderón] y las dificultades que ha enfrentado en la práctica. Frente a este problema argumenta la necesidad de retomar el proceso de modificación paulatina de los programas y materiales educativos a partir de información científica confiable.

En pleno siglo XXI, bajo el paraguas del Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE) pero sobre todo en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) se realizan el Programa de Educación Preescolar 2004; el documento Competencias para la Educación Primaria en el Distrito Federal 2004-2005; la Reforma Integral a la Educación Secundaria y, por supuesto, la Reforma Integral de la Educación Básica, culminada en el 2011.

Como se puede observar, los planes y programas son una parte fundamental del currículum en tanto se concretan teorías, metodologías y objetivos a realizarse en la educación básica. Los primeros constituyen buena parte de la base del currículum al dar las orientaciones a seguir y especificar los contenidos de las materias. Otra parte sustancial la constituyen los libros de texto gratuitos en la primaria; sin embargo, para esta investigación, sólo se toman los cambios a los planes y programas de las normales, así como sus repercusiones en la educación básica de México.

Al tomar en cuenta las definiciones de los diferentes autores mencionados, se puede decir que el currículum es el proyecto educativo en donde se concretan las concepciones culturales, sociales, políticas, económicas y administrativas, en un lapso determinado. Proyecto educativo llevado a la práctica por medio de teorías educativas y de conocimiento para formar estudiantes con valores y formación sólida, con el fin de prepararlos para enfrentar el futuro con éxito, sin dejar de lado la parte epistemológica, pedagógica y psicológica que determinan los objetivos de la educación escolar. En esta investigación, hablar de planes y programas refiere directamente a la concreción de una parte importante del currículum y, por supuesto, su fuerte interrelación.

Los procesos de cambio de los planes y programas debieran ser planeados y pensados a largo plazo, debido al tiempo que se toma diseñarlos, formularlos, llevarlos a la práctica, introducirlos en el hábitus de enseñanza de los profesores, desarrollarlos, consolidarlos y ver sus resultados. Por lo anterior, los cambios de los planes y programas y su impacto en el currículum deben tener miras de toda una cohorte en la educación básica. De acuerdo con Martín (1998, p. 2) “Modificar el currículum, haciendo en ocasiones reformas vanas —pero que les permitan a sus creadores dejar su marca— sólo frustran a los maestros, los cuales apenas se adaptaban a los últimos o penúltimos cambios” cuando nuevamente devienen ajustes.

## Antecedentes

Para comprender de una mejor manera a las normales del siglo XXI es necesario remontarse al siglo pasado en donde se ponen las bases de las normales actuales.

Un breve recuento histórico da la pauta para entender su evolución, composición y funcionamiento presente.

La historia de las normales, en el siglo XX, se remonta a 1926. En este año se crean las normales rurales para formar docentes con el fin de llevar la educación a las zonas más apartadas del país, en aquellos años prevalece un sistema de vida agrícola de autoconsumo. Las condiciones demográficas de ese entonces muestran una población predominantemente rural, con un nivel de escolaridad muy bajo o prácticamente inexistente.

En la segunda mitad del siglo, pero sobre todo hacia 1960, la población se mueve de un entorno rural a uno semiurbano y, posteriormente, urbano. El crecimiento de las ciudades va aparejado con el asentamiento y desarrollo de la industria. Esto provoca, entre otras cosas, que la gente emigre hacia los centros urbanos. En esta transición, la población aumenta sus años de estudio y, con ello, adquiere una mayor concientización de la situación del país. En respuesta a este nuevo contexto, son creados los Centros Regionales de Educación Normal.

Una década después, el modelo industrializador de México empieza a mostrar su agotamiento y se buscan nuevas formas para enfrentar esta situación. En el caso de las normales, la propuesta imperante en la formación docente son las normales experimentales y las normales escuelas en donde se aplica, casi de manera inmediata, lo aprendido en el salón de clases a la vida práctica.

Estas transformaciones se dan en respuesta a los cambios que surgen en las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del país. No obstante, es una reacción más que acciones que construyan a futuro bases más sólidas para la educación básica en el país.

En 1984 se toma la decisión de elevar el nivel educativo de los normalistas y se exige a los maestros el grado de licenciatura. Esta transformación toma desprevenida a las normales, mismas que deben adecuarse, tanto en términos académicos como organizacionales. Este proceso lleva su tiempo, en tanto se debe crear un currículum acorde a una licenciatura, con contenidos adecuados para preparar a los maestros, de acuerdo con las nuevas circunstancias. Baste recordar que México se encaminaba hacia un cambio económico trascendente, en donde se empieza a considerar a la educación como un punto fundamental del desarrollo del país. Asimismo, en esos años se entona un discurso modernizador, con énfasis hacia la integración global, mismo que permea el campo educativo.

En la misma década de los ochenta, el gobierno mexicano, por medio de la Secretaría de Educación Pública (SEP), toma en sus manos la elaboración de los planes y programas de estudio de las normales, ahora ya con el nivel de licenciatura. La conformación de los planes y programas se generaliza para todas las normales,

dejando de lado, en buena medida, las sustanciales diferencias entre ellas. Diferencias marcadas desde su origen y posterior desarrollo.

Estos antecedentes dan la base de la formación inicial de los maestros de educación básica, sobre todo al final del siglo pasado, en tanto dan la pauta para ver y analizar lo realizado en el siglo XXI. En los años transcurridos en el presente siglo, si bien se dan cambios en la formación inicial de los maestros, la elaboración de los planes y programas de las normales sigue siendo una tarea con desfases respecto a los cambios de la educación básica, tareas concentradas, todas ellas, en la SEP.

### Sustento jurídico, cambios en la estructura de la SEP y su relación con la formación docente

El cambio en la educación básica empieza por transformaciones constitucionales que detonan leyes educativas secundarias. De esta manera, los cambios acaecidos en las normales tienen su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En el artículo 3º se establecen las características y modalidades de la educación mexicana. En 1980 se cambia el artículo 3º, después de 34 años. A partir de entonces se han dado ocho cambios a dicho artículo. En promedio, los cambios se realizan cada 4.8 años.

El cambio jurídico fundamental de las normales, de 1984, las compara con las instituciones de educación superior en el país. La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) sostiene que las escuelas normales tienen problemas muy similares a los de las demás instituciones de educación superior del país, por ejemplo, en 1985 se menciona una “...inadecuada distribución de los estudiantes por licenciatura; problemas de financiamiento; falta de correspondencia entre la oferta formativa y las necesidades sociales; problemas relacionados con la calidad de la educación que se brinda en ellas, y falta de investigación” (Hanel, Taborga y Ortega, 1985, p.1).

Otro cambio al artículo 3º se da en 1992, pero es hasta 1993 cuando en la fracción III se menciona que el ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación normal para toda la República. En la fracción IV se establece que los particulares podrán impartir educación normal. En las modificaciones posteriores de dicho artículo realizadas en el 2002, 2011, 2012 se reitera lo establecido en 1993.

Al realizarse el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en mayo de 1992, se da la pauta para realizar diversos cambios en el sistema educativo nacional, en tanto se “descentraliza” la educación hacia las entidades federativas,

las cuales crean secretarías de educación o equivalentes en cada estado de la república. Al interior de la SEP, esta modificación da como resultado la creación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN).

Integrada por direcciones generales por funciones: Desarrollo Curricular, Materiales Educativos, Formación Continua, Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, Educación Indígena. Estas nuevas direcciones ya no tendrían a su cargo ninguna escuela y su tarea esencial sería la regulación y la dirección técnica del conjunto de la educación básica y normal del país. De esa manera, desaparecía la antigua estructura compuesta por direcciones generales que tenían por separado la responsabilidad de la dirección técnica de cada nivel y modalidad de la educación básica y normal de todo el país (incluidos los subsistemas estatales y particulares), y la administración directa de las escuelas federales de estos niveles educativos (Arnaut, 2010, p. 237).

[En esa reorganización] la SEP encomendó a la nueva SEBYN el diseño curricular... De esa manera, se trató de concentrar en la Subsecretaría la responsabilidad múltiple del diseño de planes y programas de estudio de educación básica y normal, elaboración de libros de texto gratuitos y otros materiales educativos, la autorización de libros de texto para educación básica y el diseño y la conducción de varios programas educativos nacionales (Arnaut, 2010, p.247).

La Ley General de Educación de 1993, en su artículo 20 establece:

Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

- I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica —incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena— especial y de educación física;
- II. La formación continua, la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior.

El énfasis se da en la formación de los maestros con el fin de estar preparados para la pretendida modernización, en donde va implícito el cambio de modelo de Estado, al pasar de un Estado benefactor a uno de corte neoliberal. En este proceso se abre el espacio para la creación de normales privadas y, con el paso de los años, a otras instituciones educativas para la formación de maestros.

## Actualización de los maestros de educación básica

Al estar en manos de la SEP los planes y programas de las normales, realiza cambios internos para adecuar su estructura a la nueva realidad educativa. Por medio del Acuerdo 196 se adscriben orgánicamente sus direcciones generales, órganos desconcentrados y unidades administrativas. En esta reestructuración se crea en la SEBYN la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros (UNIDACT) con el fin de mantenerlos al día con los nuevos conocimientos, pero sin eliminar desde su formación profesional, sus desfases con los planes y programas de la educación básica.

En teoría, el trabajo de la UNIDACT serviría como justo complemento a la formación universitaria de los maestros, en la práctica, la actualización, capacitación, etc. siempre ha enfrentado muchos problemas, desde su ubicación en la estructura organizacional de la SEP hasta las relaciones con los sindicatos educativos. Baste recordar que hasta 1999 opera la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio (CGACMS), misma que es sustituida por la UNIDACT.

La Unidad tiene las siguientes funciones:

- I. Proponer políticas y planes generales para la actualización, capacitación y superación profesional continua de los maestros en servicio en educación inicial, especial, básica y normal;
- II. Elaborar programas específicos de actualización, capacitación y superación profesional de maestros que se consideren indispensables para elevar la calidad de la educación básica y normal;
- III. Diseñar materiales de estudio, guías de trabajo y demás auxiliares didácticos para los programas específicos de actualización, capacitación y superación profesional de maestros; y
- V. Proponer las normas que regulen el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica tomando en cuenta las opiniones y propuestas que al respecto emitan los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, las instituciones educativas interesadas.<sup>2</sup>

En resumen, se proponen normas para regular el Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros. Tanto los planes y programas de las normales, como toda la capacitación y actualización quedan bajo la reformada estructura de la SEP. La responsabilidad de la preparación de los maestros se concentra en la SEBYN.

En todo el marco mencionado, es creada la Carrera Magisterial con una serie de estímulos para los maestros. A la par “[...] se transforma y fortalece la formación inicial y se crea el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) dirigido al conjunto de los profesores del país” (Martínez, 2008, p. 4).

Cuando se cambian las políticas para que las normales se conviertan en educación superior, surgen una serie de fallas. Desde 1984, las licenciaturas universitarias normalistas enseñan diversas disciplinas no siempre acordes con el proceso de enseñanza aprendizaje. Es hasta 1995 cuando se definen las características básicas del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) para tratar de solucionar los problemas surgidos a raíz de esas transformaciones, de hecho, uno de los objetivos del programa es preparar a los profesores para realizar una más adecuada transposición didáctica.

El PRONAP tiene los siguientes componentes Básicos:

- Programas de estudio
- Centros de maestros
- Biblioteca para la actualización del maestro
- Mecanismos de evaluación

En su composición, el Programa oferta una serie de cursos para que los profesores tengan la oportunidad de prepararse con el fin de tener conocimientos de las disciplinas, del desarrollo psicopedagógico del niño, didáctica, contenido de los planes y programas, relaciones socio comunitarias y trabajo en equipo.

Los mecanismos para acreditar los aprendizajes derivados de la actualización se denominan Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio (ENAMS). La actualización se realiza vía cursos individuales que pretenden mejorar los conocimientos del profesor, pero con el paso de los años, se vio un escaso reflejo en el aprendizaje de los alumnos.

En el cúmulo de transformaciones, a mediados de los noventa se crea el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN). Este programa contiene

cuatro líneas de atención prioritaria: a) transformación curricular de planes y programas con el fin de evitar la dispersión existente; b) actualización y perfeccionamiento profesional; c) elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico, y d) mejoramiento de la planta física y el equipamiento de las escuelas normales (INEE, 2015, p. 3).

Estos esfuerzos nuevamente se quedan a la zaga de los cambios realizados al currículo de la educación básica. Con el ANMEB cambian los planes y programas, además de los libros de texto para este nivel educativo. Nuevamente, este proceso lleva años en su formulación e implementación, pero los cambios a los planes de estudio de las licenciaturas de las escuelas normales se dan hasta finales de la década de los noventa, por ejemplo, el plan de estudios para la licenciatura de educación primaria cambia en 1997, para educación preescolar y secundaria en 1999.

### De la actualización a la formación continua

El presente siglo también se inicia con cambios en la educación básica, de tal suerte que el primer programa centrado en el enfoque de competencias es el Programa de Educación Preescolar 2004 (PEP). Dicho programa fue elaborado por la Dirección General de Normatividad de la SEBYN de la SEP. Su publicación se da en el Acuerdo Número 348 del 27 de octubre del 2004 (SEP, 2004).

Por otro lado, en el 2005 se elabora el documento denominado Competencias para la Educación Primaria en el Distrito Federal 2004-2005. La conformación de este programa corre a cargo de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

Para el 2006 se configura la Reforma Integral a la Educación Secundaria (RIES) y, con ella, la reforma a los planes y programas de estudio para este nivel educativo, concretada y publicada el 26 de mayo del 2006 en el Acuerdo número 384 de la SEP (2006). En los nuevos planes y programas, con base en lo publicado por la SEP, se profundiza en el estudio de contenidos y se impulsa el trabajo grupal.

A pesar de los cambios mencionados en el párrafo anterior, sólo un par de planes de estudio de las normales son transformados, el de Educación Física en el 2002 y el de Educación Especial en el 2004.

La política respecto a la educación básica continúa y en el 2007 principia la revisión y reforma de la educación primaria para articularla con el preescolar y la secundaria. Ante tal planeación, la SEP publica el 7 de diciembre del 2009 el Acuerdo 494 (2009) por el que se establece el plan y programas de estudios para la educación primaria para 1o y 6o grados, posteriormente, el 20 de agosto del 2010 publica el Acuerdo 540 (2010), por el que se establece el plan y programas de estudios para 2o y 5o grados y el 19 de agosto del 2011, por medio del Acuerdo 592 (2011), establece la articulación de la educación básica, es decir, preescolar, primaria y secundaria.

Dados los cambios en los planes y programas de la educación básica y los concursos de Carrera Profesional Docente, en el 2009 se crea el Programa Emer-

gente para Mejorar el Desempeño de los Estudiantes de las Escuelas Normales (PEMDE). El objetivo del programa es mejorar la formación de 30 mil estudiantes del último año de las normales, con el fin de prepararlos para presentar el examen de ingreso al servicio docente, con mayores posibilidades de éxito.

Como puede observarse, los cambios a los planes y programas de estudio de la educación básica se suceden a lo largo de la primera década del siglo XXI, sobre todo en el modelo por competencias, pero estas transformaciones no son seguidas por cambios en la formación de los estudiantes de las escuelas normales. Este desfase es preocupante en tanto los egresados de las normales salen formados en modelos educativos no imperantes y sólo se familiarizan parcialmente con ellos una vez en el campo de trabajo o con la actualización posterior, en el mejor de los casos. En la práctica, esto conduce a crear tensiones entre lo requerido por la SEP y lo que pueden ofrecer los maestros. En este sentido, el modelo por competencias es aprendido sobre la marcha, con grandes deficiencias.

Aunado a lo anterior, la SEP vuelve a tener una fuerte reestructuración en el 2005. La SEBYN deviene en la Subsecretaría de Educación Básica (SEB). Las modificaciones también se ven reflejadas en la creación de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS). Las atribuciones respecto a la formación y capacitación de los maestros en servicio se enfocan en dos cuestiones básicas: a) proponer en coordinación con la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, normas y criterios académicos que regulen los programas nacionales de actualización, capacitación y superación profesional de los maestros en servicio de educación inicial, especial y básica, considerando la opinión de las autoridades educativas locales y la de los sectores sociales involucrados en la educación; y b) Asesorar a las autoridades educativas estatales en lo relativo a los contenidos de los programas de formación continua para maestros en servicio de educación inicial, especial y básica, así como en el uso de apoyos didácticos y la aplicación de técnicas e instrumentos para la evaluación y acreditación de estos.<sup>3</sup> Esta dirección asume la parte normativa y de apoyo técnico a los estados, en términos de la formación continua.

En el 2005 también inicia el Programa de Fortalecimiento Estatal para las Escuelas Normales con el fin de tener condiciones más adecuadas, tanto materiales como en la formación de los estudiantes, para mejorar los aprendizajes de los alumnos en las diferentes modalidades de la educación básica.

No obstante, los esfuerzos mencionados, el fortalecimiento de las normales continúa siendo una aspiración más que una realidad, baste analizar el decreciente número de estudiantes y la baja en el presupuesto destinado a estas escuelas, además el dejar de otorgar de manera automática las plazas a los maestros. Los

constantes cambios en la estructura de la SEP para la preparación de los maestros, llámese actualización o formación, denota un vaivén en lo que se desea lograr sin llegar a consolidar ni una ni otra cosa, además de no remediar el desfase de los planes y programas de las normales frente a los de educación básica.

### De la formación permanente a la profesionalización

En el sexenio 2007-2012, se impulsa más que la formación de los maestros, su actualización y capacitación, de esta manera la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS) impulsa la conformación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional (SNFCSDP) para transitar de una actualización de maestros a una profesionalización. Para tal efecto, se crean mecanismos de coordinación entre la DGFCMS y las entidades federativas para mejorar la calidad de la formación continua y superación profesional de los maestros de educación básica. En esta nueva tarea, se invita a instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, que contribuyan a lograr los renovados objetivos. Asimismo, a partir del 2007 se incorpora a las Escuelas Normales al Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) para que los alumnos continúen con sus estudios y no deserten a la mitad del camino.

El SNFCSDP es creado en el 2008, derivado de los compromisos de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Este sistema tiene la intención de dotar de una debida formación a los directivos escolares y a los maestros, además de otorgarles estímulos con base en el aprendizaje de los alumnos.<sup>4</sup> En ese año, también da inicio la evaluación externa por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), los trabajos de los Comités también recaen en las Escuelas Normales y en la operación de los programas de licenciatura que ofrecen.

Con el paso de los años, las acreditaciones y certificaciones de las carreras de las normales y, de las universidades en general, toma fuerza y se consolida, pero en las universidades avanza a un ritmo más acelerado, comparado con las normales al tenerse no sólo los CIEES sino el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). Nuevamente, estos esfuerzos para mejorar la formación y capacitación de los normalistas quedan retrasados frente a los cambios experimentados por otras instituciones de educación superior.

### Los cambios en los planes de estudio de la educación normal

Para el 2012 cambian los planes de estudio de la educación normal y se diversifican en cada uno de los niveles educativos de la educación básica. Esto trae como con-

secuencia, planes de licenciatura para la educación preescolar; educación primaria; educación preescolar intercultural bilingüe; educación primaria intercultural bilingüe; educación secundaria; educación física y educación especial. En cada licenciatura se tienen proyectos formativos como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Planes de estudio de las Normales 2012

EPre	EPri	EPriB	EPriIB	ESec	EFis	EEsp
Psico-pedagógico	Psico-pedagógico	Psico-pedagógico	Psico-pedagógico	Actividades principalmente escolarizadas	Actividades principalmente escolarizadas	Actividades principalmente escolarizadas
Preparación para la enseñanza y el aprendizaje	Actividades de acercamiento a la práctica escolar	Actividades de acercamiento a la práctica escolar	Actividades de acercamiento a la práctica escolar			
Lengua adicional y Tecnologías de la información y la comunicación	Lengua adicional y Tecnologías de la información y la comunicación	Lengua adicional y Tecnologías de la información y la comunicación	Lengua adicional y Tecnologías de la información y la comunicación	Práctica intensiva en condiciones reales de trabajo	Práctica intensiva en condiciones reales de trabajo	Práctica intensiva en condiciones reales de trabajo
		Lenguas y culturas de los pueblos originarios	Lenguas y culturas de los pueblos originarios	Formación general	Formación general	Formación general
	Optativas			Formación común		Formación común
Práctica profesional	Práctica profesional	Práctica profesional	Práctica profesional	Formación específica	Formación específica	Formación específica
Trabajo de titulación	Trabajo de titulación	Trabajo de titulación	Trabajo de titulación			

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación.

EPre: Educación Preescolar

EPri: Educación Primaria

EPriB: Educación Preescolar Indígena Bilingüe

EPriIB: Educación Primaria Indígena Bilingüe

ESec: Educación Secundaria

EFis: Educación Física

EEsp: Educación Especial

En la educación preescolar y primaria los trayectos formativos se conforman por un determinado número de cursos y horas que varían para cada una de las licenciaturas. En la educación secundaria, física y especial ya no existen los trayectos formativos y más bien se hace mención del perfil de egreso; criterios y orientaciones; lineamientos y, por supuesto, de su mapa curricular.

Por su parte, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 incorpora varias líneas de acción relacionadas con las escuelas normales: a) formular el Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas; b) asegurar la calidad de la educación que imparten las normales y la competencia académica de sus egresados; y c) fortalecer los mecanismos para seleccionar a los mejores aspirantes a ingresar a la formación inicial de docentes.

El acuerdo secretarial 715 vuelve a cambiar la estructura de la SEP (2014) debido a la creación de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) como el órgano desconcentrado de la SEP encargado de llevar a la práctica la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), promulgada el 11 de septiembre del 2013. En este esquema, todos los recursos de la DGFCMS pasan a formar parte de la CNSPD. No obstante, para el 2016, por medio del Acuerdo 01/03/16 se adscribe nuevamente la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (DGFCADPMEB) a la SEB.

La LGSPD determina que la oferta de formación continua deberá:

- I. Favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación;
- IV. Responder, en su dimensión regional, a los requerimientos que el personal solicite para su desarrollo profesional.<sup>5</sup>

A la par de la creación de la LGSPD también se crea la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) en el 2013. Dentro de las varias líneas emitidas por el INEE, dos años después de su creación, están una serie de directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica. En ellas se pretende incidir en la mejora del desempeño docente.

En el sexenio 2012-2018 se vuelve a mencionar el fortalecimiento de las normales, pero con la LGSPD se abre el espacio a los egresados de las Instituciones de Educación Superior (IES) para que puedan participar en los concursos de oposición con el fin de ocupar plazas de docentes en la educación básica. A la par, la SEP sigue manteniendo los planes y programas de estudio de las normales bajo su responsabilidad. Una vez más, en el sexenio encabezado por Felipe Calderón, se realizan cambios al currículo de la educación básica y, un sexenio después, se llevan a cabo los cambios en el currículo de las normales.

Por su parte, la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (DGFCADPMEB) tiene, entre sus nuevas funciones, articular la formación y actualización de los maestros con las cuestiones pedagógicas de los planes y programas de la educación básica, así como de los materiales educativos. Para el 2016 se crea la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica 2016. Esas estrategias continúan para los años siguientes.

Algunas cifras son representativas para darse una idea del universo de escuelas normales. Las estadísticas continuas del formato 911 del INEE, para el inicio del ciclo escolar 2015-2016, muestran las siguientes cifras: el total de normales es de 460, 266 son públicas y 194 son privadas, distribuidas en Escuelas Normales; Normales Superiores; Normales Experimentales; Centros Regionales de Educación Normal; Normales Rurales; Normales Urbanas; Centros de Actualización del Magisterio; Escuelas Nacionales de Maestros; Institutos; Escuelas de Educación Física; Escuelas de Artísticas; Centros Escolares y otras (escuelas, colegios, universidades).

Un año antes de cambiar el régimen presidencial, es decir en el 2018, la DGESPE “presenta los Planes de Estudio 2018 para la formación inicial de los futuros profesores en Educación Básica. Cabe destacar que dichos Planes, están orientados por el enfoque basado en el desarrollo de competencias y una metodología centrada en el aprendizaje” (SEP, 2018, s/p).

En complemento a lo anterior, la SEP da a conocer información general sobre los perfiles de egreso, en donde menciona las competencias profesionales de las licenciaturas de educación preescolar y de educación primaria. En el caso de la licenciatura en enseñanza y aprendizaje en educación secundaria se habla de competencias profesionales y competencias disciplinares. Para la licenciatura en inclusión educativa solamente se establecen las competencias profesionales. En la licenciatura de educación física se mencionan las competencias profesionales y específicas, además de presentar las mallas curriculares para la educación preescolar; educación preescolar indígena con enfoque intercultural bilingüe; primaria; educación primaria indígena con enfoque intercultural bilingüe; inclusión educativa; enseñanza y aprendizaje del español en educación secundaria; enseñanza y aprendizaje de las matemáticas en educación secundaria; enseñanza y aprendizaje de física en educación secundaria; enseñanza y aprendizaje de química en educación secundaria; enseñanza y aprendizaje de biología en educación secundaria; enseñanza y aprendizaje de geografía en educación secundaria; enseñanza y aprendizaje de historia en educación secundaria; enseñanza y aprendizaje de formación ética y ciudadana en educación secundaria; enseñanza y aprendizaje de inglés en

educación secundaria; enseñanza y aprendizaje en telesecundaria y educación física. En todas y cada una de ellas se establecen las prácticas profesionales y la investigación como forma de vida y desarrollo personal y profesional.

Como se puede apreciar, los cambios por competencias a los planes y programas de las normales se da un sexenio después de que cambian el modelo en la educación básica, de hecho, en este nivel educativo empieza a cambiar el currículum por competencias desde el sexenio encabezado por el presidente Vicente Fox.

La más reciente modificación a la política, con respecto a las normales, se realiza en el 2019. En ella se explicita nuevamente el fortalecimiento de las normales, además de las instituciones públicas de formación docente. Con estos últimos cambios desaparece la Ley del Servicio Profesional Docente del 2013 y se crea la Ley de Mejora Continua de la Educación. En términos formales se tiene continuidad con lo planteado en servicio profesional de carrera docente. En los hechos, se mantienen los concursos de oposición para ingresar el servicio docente en la educación básica, pero también se devuelve a las normales el derecho de ocupar las plazas magisteriales vacantes una vez que egresen de las normales.

### Cambios a los planes y programas de la educación básica y la formación inicial de los maestros

En el transcurso del siglo XXI se continúa con el desfase de los planes y programas de las normales con respecto a la educación básica y muestran un mayor acoplamiento a los cambios en la estructura de las áreas de la SEP, responsables de la actualización, formación y profesionalización de los maestros. Habría que reflexionar si los cambios a los planes y programas de las normales debieran ir aparejados con los de la educación básica o, mejor aún, con cierta anterioridad a los mismos, de tal suerte que los maestros se formen con todos los conocimientos y herramientas necesarios para enfrentar de mejor manera los cambios en este nivel educativo.

Simplemente habría que contrastar los años de cambio de los planes y programas de la educación primaria frente a los cambios en las normales, por ejemplo, el cambio de los planes y programas de estudio de la educación preescolar se da en 2004, 2011 y 2016. Para la educación primaria en 2009, 2011 y 2016 y para la secundaria en 2006, 2011 y 2016.

Por su parte, los programas de las normales tienen cambios hasta el 2012, diversificándolos, sobre todo, en preescolar y primaria. Esto trae como consecuencia, planes de licenciatura para la educación preescolar; educación primaria; educación preescolar intercultural bilingüe; educación primaria intercultural bilingüe;

educación secundaria; educación física y educación especial. En cada licenciatura se tienen proyectos formativos. En el 2018, se tiene una explosión de licenciaturas para la educación normal. En estos cambios se reitera el énfasis de que los planes tienen un enfoque basado en el desarrollo de competencias y una metodología centrada en el aprendizaje.

Esta explosión conduce a interrogarnos si eso es lo mejor para la formación de los maestros, debido a que se les va a preparar de una manera más especializada, a imagen y semejanza de otras universidades o institutos. Esto requiere de personal que de clases a esos nuevos profesores en formación y, una vez egresados, los cambios que vendrían en sus formas de contratación. Una formación más especializada también requiere de una organización diferente al interior de las normales. Todas estas tareas llevan tiempo y, nuevamente, se prevé un desfase entre los planes y programas de la educación básica y la educación normal. Desde de la década de los ochenta del siglo pasado, hasta la actualidad, es una constante cambiar los planes y programas de las normales con posterioridad a los de la educación básica, sabedores de los magros resultados que conlleva. Frente a esta constante habría que preguntarse si son decisiones políticas deliberadas y sólo en el discurso de los políticos se presentan como buenas intenciones o promesas.

Para el presente régimen presidencial, se plantean nuevas transformaciones de los planes y programas de la educación básica y, por ende, del currículum. Se pretende que las transformaciones estén totalmente listas para el 2021, lo cual con la pandemia por la COVID-19 es imposible de lograr con la seriedad requerida. En consecuencia, es necesario replantearse si las modificaciones acaecidas en el 2018 para las normales del país van a permanecer, o bien, requieren de nuevos cambios para ajustarse y estar en consonancia con las nuevas políticas educativas del sexenio. En todo caso, se supondría que estas transformaciones se realicen y permanezcan hasta el 2024, año en que finaliza el período presidencial de Andrés Manuel López Obrador. Nuevamente, es de observarse que el tiempo será insuficiente para consolidar los cambios a los planes y programas de la educación básica y de las normales.

### A manera de conclusión

Los cambios tienen su base en las transformaciones al marco jurídico referido a la educación, en este caso, se empieza por la CPEUM y después en las leyes educativas secundarias. Estas adecuaciones dan la pauta para realizar transformaciones en los modelos educativos, pero principalmente en los planes y programas de la educación básica.

Estas modificaciones parten de la SEP, específicamente de la SEB o de algunas de sus direcciones generales, las cuales detonan modificaciones en estos niveles educativos. Es una regla que los cambios a los planes y programas de la educación básica son siempre anteriores a los de las escuelas normales, provocando un desfase entre unos y otros. Los normalistas, formadores de los alumnos, egresan de sus escuelas en disonancia con los modelos educativos y los planes y programas de estudio de la educación básica. En general, a las IES se les da autonomía para realizar sus planes y programas, esto no sucede con las normales y sería bueno considerar esta posibilidad con el fin de fortalecer la formación de sus estudiantes, tal y como sucede en las IES.

Los cambios en la estructura de la SEP hacen que el área encargada de las normales y de sus planes y programas, así como el área de actualización, capacitación, etc. de los maestros cambien de un lugar a otro, a veces bajo la coordinación de una subsecretaría u otro ente dentro de la Secretaría. Cada vez que ocurre un cambio es un volver a empezar, sobre todo por las inercias organizacionales de la SEP, caracterizadas por una burocracia muy reacia al cambio y por la falta de coordinación y comunicación entre sus áreas. Frente a estos problemas es conveniente repensar si el mover de un lugar a otro estas áreas es lo más conveniente para la formación de los normalistas.

Los planes y programas de las normales, como responsabilidad de la SEP, deben permitir a los estudiantes normalistas estar formados en concordancia con los cambios a la educación básica. Si se piensan transformaciones sexenales a este nivel educativo como una acción primaria de gobierno, los cambios en las normales también deben ir a la misma velocidad e, inclusive, prever las modificaciones necesarias para estar en condiciones de enfrentar con éxito, las nuevas necesidades y realidades educativas; no obstante, en el campo educativo lo mejor es pensar las transformaciones a largo plazo.

Adicionalmente, la actualización y formación de los egresados de las normales adolece de cursos acordes con el aprendizaje de los alumnos. Las escuelas normales suelen estar alejadas de las instancias federales y estatales de actualización, capacitación y superación de los maestros, dejando al margen los problemas a los que se enfrentan de manera cotidiana. Podría pensarse en acciones dirigidas a los maestros a partir de la detección de problemas derivados de la práctica educativa y de la puesta en práctica del currículum de la educación básica. Si bien la actualización y capacitación son indispensables para los maestros, es conveniente sean acordes con su formación, por ello los planes y programas de las normales, hasta ahora responsabilidad de la SEP, deben ser pensados y planeados con la anticipación requerida para tener impactos positivos en el aprendizaje de los alumnos.

En los cambios a los planes y programas de las normales y a los de la educación básica, es necesario lograr congruencia entre los formadores de los alumnos con los modelos educativos de la educación básica vigentes, pero no sólo eso, sino pensar en la educación como una política de estado, en beneficio de la sociedad mexicana.

En la práctica se han realizado más cambios en áreas encargadas de la actualización, formación, capacitación y superación de los maestros, que en las propias normales y, por supuesto, en la formación de sus alumnos, por ello habría que analizar si estas acciones repercuten positivamente en el actuar de los maestros y en el aprendizaje de los alumnos.

Finalmente, y no por ello menos importante, la preparación de los formadores de los normalistas sigue siendo un reto para estas escuelas en el país. Es fundamental tomar en cuenta que son pieza clave para una sólida formación de nuestros maestros. Dados los últimos cambios a los planes y programas de las normales habría que preguntarse si la explosión de licenciaturas de las normales es adecuada, sobre todo si se piensa en la educación primaria, en donde los maestros son, hasta la fecha, generalistas.

## Notas

1. La Ley General de Educación vigente (30/09/2019) no define qué son los planes y programas para la educación básica.
2. Acuerdo número 196 por el que se adscriben orgánicamente las direcciones generales, órganos desconcentrados y unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan y se delegan facultades.
3. Manual de Organización de Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, artículo 33, fracción I y fracción VIII.
4. Alianza por la Calidad de la Educación (ACE).
5. LGSPD, artículo 60.

## Referencias

- Aula Sur (s/f). *Programas educativos* [Sitio web]. <http://www.aulasur.cl/programas-de-estudio/Chile>.
- Arnaut, A. (2010). Gestión del sistema educativo federalizado 1992 – 2010 en: Arnaut, A. y Giorguli, S. (Coords.) *Los grandes problemas de México*, Vol. VII, Educación, Colmex.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (1992). *Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal*.

- Gimeno, J. (2013). *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Morata.
- González, F. (2008). El debate se ACE. En *A-Z Revista de Educación y Cultura*, Núm. 15, p. 13
- Hanel del Valle, J.; Taborga, H. y Ortega y Roca, R. (1985, octubre 15-19 ). Problema actual de la educación superior. Ponencia, *Segunda Reunión Nacional de Administración de Recursos Humanos en las Instituciones de Educación Superior*, Universidad de Guadalajara, México.
- INEE (2015). Políticas para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica. En *Documentos ejecutivos de política educativa*, No. 2, México.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Ley General del Servicio Profesional docente. En *DOF*. [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_general\\_servicio\\_profesional\\_docente.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_servicio_profesional_docente.pdf).
- \_\_\_\_\_, (2015). Ley General de Educación. En *DOF*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lge\\_1993/LGE\\_ref30\\_17dic15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lge_1993/LGE_ref30_17dic15.pdf)
- \_\_\_\_\_, (2019). Ley General de Educación (Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019). En Cámara de Diputados [Sitio web]. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/LGE.htm>.
- Lundgren, U. P. (1981). *Model analysis of pedagogical processes*. WK Gleerup.
- Martin, Ch.J. (1998). Las relaciones conflictivas en la escuela primaria en el contexto de la reforma educativa. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 3 (6), pp. 273-299.
- Martínez Olivé, A. (2008). El caso del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica. En *Servicio 1995-2006, Seminario Internacional: 2-6 de junio de 2008, Profesionalizar a los profesores sin formación inicial: puntos de referencia para actuar*, México.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2015). *Plan de Estudios*. <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-79419.html>
- Miranda López, F. (2010). La reforma curricular de la educación básica en: Arnaut, A. y Giorguli, S. (coords.) *Los grandes problemas de México*, Vol. VII, Educación, Colmex.
- Real Academia Española de la Lengua (2021). Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario. Recuperado el 20 julio 2021de: <https://dle.rae.es/>
- Rockwell, E. (2013). La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa. En Ramírez, R. (Coord.) *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

- SEP (1994). *Acuerdo 196 por el que se adscriben orgánicamente las direcciones generales, órganos desconcentrados y unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan y se delegan facultades*, México.
- , (2004) *Acuerdo 348 por el que se determina el Programa de Educación Preescolar*, SEP, México.
- , (2005) *Manual de Organización de Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio*.
- , (2006) *Acuerdo 384 por el que se establece el nuevo Plan y Programas de Estudio para Educación Secundaria*, SEP, México.
- , (2008) *Alianza por la Calidad de la Educación*, SEP, México.
- , (2009) *Acuerdo 494 por el que se establece el Plan y Programas de estudios para la Educación Primaria para 1o y 6o grados*, SEP, México.
- , (2010) *Acuerdo 540 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria*, SEP, México.
- , (2011) *Acuerdo 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica*, SEP, México.
- , (2014) *Acuerdo 715 por el que se modifica el diverso 351 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan*, SEP, México.
- , (2016) *Acuerdo núm. 01/03/16 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan*, SEP.
- , (2018) *Acuerdo núm. 14/07/18 por el que se establecen los planes y programas de estudio de las licenciaturas para la formación de maestros de educación básica que se indican*. DOF, México. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5533902&fecha=03/08/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5533902&fecha=03/08/2018)