UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO

ESPECIALIZACIÓN EN SOCIOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Análisis del diseño e implementación de la Estrategia Nacional para el
Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales 2017

IDONEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

PRESENTA:

Juan Luis Fernández Valdez

ASESORA:

Dra. Norma Rondero López

LECTORAS:

Mtra. Lilia Pérez Franco

Dra. Mery Hamui Sutton

Septiembre/2020

Agradecimientos

A mi madre por enseñarme el valor del esfuerzo y la perseverancia.

A Osiris, Sebastian y Maya por su aliento y por aguantar mis ausencias.

A Gaby y a Hugo por acompañarme en esta aventura.

A mis profesoras y profesores de la ESESUP por darme otra oportunidad para seguirme formando.

Agradecimiento especial a mi asesora, la Profesora Norma Rondero, y a las lectoras del trabajo, las Profesoras Lilia Pérez Franco y Mery Hamui.

Contenido

Introducción y justificación	5
I. Objetivos y estrategia metodológica	7
II. Marco teórico.....	9
III. La Estrategia Nacional para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales 2017: análisis de la formación de la agenda, diseño e implementación	21
IV. Cambio de gobierno en 2018: ¿Hacia una nueva política para la transformación de las escuelas?	42
V. Conclusiones.....	44
Referencias bibliográficas:	45

Siglas y acrónimos

ANMEB. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

CCE. Consejo Coordinador Empresarial.

CIEES. Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior.

CNTE. Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.

CNUN. Comisión Nacional Única Negociadora de la CNTE.

DGESPE. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación.

EGC. Examen General de Conocimientos.

IES. Instituciones de Educación Superior.

IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad.

LGSPD. Ley General del Servicio Profesional Docente.

NEM. Nueva Escuela Mexicana.

NME. Nuevo Modelo Educativo.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PEFEN. Programa Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal.

PIDIRFEN. Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales.

PIFI. Programa Integral de Fortalecimiento Institucional.

PND. Plan Nacional de Desarrollo.

PNPC. Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

PROBAPISS. Programa Becas de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social en Escuelas Normales.

PRODEP. Programa para el Desarrollo Profesional Docente.

PROMEP. Programa de Mejoramiento del Profesorado.

PROMIN. Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas.

PSE. Programa Sectorial de Educación.

PTFAEN. Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales.

SEP. Secretaría de Educación Pública.

SES. Subsecretaría de Educación Superior.

SNTE. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

SPD. Servicio Profesional Docente.

Introducción y justificación

Las escuelas normales fueron adheridas por decreto a la educación superior en 1984. Desde entonces, los gobiernos federales han emprendido una serie de políticas públicas con el objetivo de transformar y fortalecer a dichas instituciones. En general, con estas políticas se han intentado resolver dos grandes exigencias socioeducativas que confluyen en las escuelas normales, por un lado, que cambien sus formas de organización y prácticas académicas para responder tanto a las aspiraciones de calidad, equidad e inclusión que emergen de la educación básica como a las reformas curriculares que se introducen en esta y, por otro, que se afiancen como instituciones de educación superior (IES), con todo lo que ello implica en términos de adoptar nuevos rasgos y emprender nuevas funciones, como la investigación y la vinculación interinstitucional con fines académicos, entre otras.

La primera política con esta intencionalidad fue el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN), creado en 1996 con el propósito de resolver problemas derivados de la desarticulación de la educación normal con la educación básica y la baja calidad de esta, y a su vez introducir cambios en las escuelas normales para apuntalar su estatus de IES.

Los planteamientos de cambio establecidos en el PTFAEN han sido recuperados por los programas posteriores con pocas variaciones, incluyendo la Estrategia Nacional para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales 2017 y su sucesora, la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales 2019. Esta continuidad daría cuenta de una política educativa de largo aliento, aunque, a decir verdad, pese a sus 30 años de trayectoria no ha tenido los resultados esperados, ni en la mejora de la enseñanza básica ni en la consolidación de las escuelas normales como IES.

Pero ¿por qué no se han logrado los cambios esperados? ¿qué aspectos del diseño y de la implementación de esta política han resultado problemáticos y pueden haber influido para que no alcance sus objetivos?

En ese marco, este trabajo tiene como objetivo describir y analizar desde el enfoque de política pública, la formación de la agenda que dio origen a la Estrategia Nacional 2017 y los principales problemas de diseño e implementación que presentó, a fin de generar información que permita valorar dicha estrategia y, en su caso, mejorar o complementar futuras políticas dirigidas a las escuelas normales públicas.

Para cumplir con este objetivo, se desarrolló un análisis documental en el que se utilizaron diversas fuentes de información cuyo contenido fuera relevante para describir o analizar distintos aspectos de la Estrategia Nacional 2017 (leyes, documentos oficiales, artículos de investigación y de opinión en soportes escritos y audiovisuales). Para la interpretación y análisis de esa información se utilizaron conceptos y enfoques de las políticas públicas y de la sociología de la educación superior.

La elección de las fases de formación de la agenda, diseño e implementación de la referida estrategia como objeto de análisis responde a tres motivaciones. Primera, a mi posición como funcionario público responsable de coordinar la elaboración de diagnósticos y propuestas dirigidas a mejorar la formación de docentes de educación básica en México. Segunda, porque no existen estudios con el objetivo antes descrito y en general se trata de una temática poco abordada en la investigación educativa y en la sociología de la educación en México, que se refleja en la existencia de amplias lagunas de conocimiento sobre los problemas de diseño e implementación de las políticas dirigidas a las escuelas normales. Tercera, a un interés académico personal por comprender los alcances y limitaciones que ha tenido esta política.

Desde hace varios años, el debate sobre la docencia en la educación básica es intenso, y una de las cuestiones que más se discute es cómo fortalecer a las escuelas normales como instituciones formadoras de profesionales de la enseñanza. En ese sentido, este trabajo también pretende aportar elementos para informar ese debate y, como se dijo arriba, para proponer consideraciones y mejoras a futuras políticas encaminadas a intervenir en las escuelas normales.

Dicho lo anterior, a continuación se describe la estructura del trabajo. El primer apartado presenta el objetivo general, los objetivos específicos y la estrategia metodológica. El segundo expone el marco conceptual utilizado para el análisis de la formación de la agenda, el diseño y la implementación de la Estrategia Nacional 2017. El tercero muestra los principales resultados del análisis de las fases mencionadas y el cuarto una revisión general de lo que ocurrió con dicha estrategia con el cambio de gobierno en 2018. El quinto apartado reúne un conjunto de conclusiones a manera de cierre.

I. Objetivos y estrategia metodológica

Pregunta de investigación

¿Cuáles fueron los principales problemas de diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales 2017?

Objetivo General

Analizar desde el enfoque de política pública las fases de formación de la agenda y los problemas de diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales 2017, a fin de generar información que permita valorar dichas etapas de esta estrategia y, en su caso, mejorar o complementar futuras políticas dirigidas a las escuelas normales públicas.

Objetivos específicos:

1. Describir las líneas generales de política educativa que enmarcaron la creación de la Estrategia y las políticas públicas que la antecedieron.
2. Describir el proceso de formación de la agenda que motivó la creación de la Estrategia y el diagnóstico que la sustentó.
3. Describir y analizar los principales problemas de diseño e implementación de la Estrategia.
4. Describir el devenir de la Estrategia a partir del cambio de gobierno federal en 2018.

Con base en estos objetivos se plantearon las siguientes preguntas, las cuales guiaron el desarrollo de la investigación:

Objetivo específico	Preguntas
1. Describir las líneas generales de política educativa que enmarcaron la creación de la Estrategia y las políticas públicas que la antecedieron.	¿Cuáles fueron las líneas generales del PTFAEN y de las otras políticas públicas que antecedieron a la Estrategia Nacional 2017? ¿qué problemáticas se quería superar con estas líneas de política?
2. Describir el proceso de formación de la agenda que motivó la creación de la	¿Cómo llegó el problema público que busca resolver la Estrategia Nacional 2017 a merecer la atención del gobierno? ¿quiénes y cómo participaron en la definición

Estrategia y el diagnóstico que la sustentó.	del problema público que fundamenta la creación de la Estrategia? ¿cómo fue definido el problema público?
3. Describir y analizar los principales problemas de diseño e implementación de la Estrategia.	¿Cuál es el punto de partida y el diagnóstico que respaldan la creación de la Estrategia Nacional 2017? ¿qué referentes se utilizaron para su diseño (el sistema universitario y sus formas de organización y producción académica)? ¿qué problemas se pueden identificar en el diseño? ¿cuáles fueron los mecanismos de implementación durante el periodo que estuvo vigente (2017-2018)? ¿qué problemas se identifican en la implementación?
4. Describir el devenir de la Estrategia a partir del cambio de gobierno federal en 2018.	¿Cuál fue el devenir de la Estrategia Nacional 2017 con el cambio de gobierno federal en 2018? ¿Qué cambios y continuidades se identifican?

Estrategia metodológica

La investigación estuvo basada totalmente en un análisis documental. Este implicó, en términos generales, la búsqueda, selección, organización y codificación de un conjunto de documentos de tal forma que permitiera un tratamiento cualitativo de la información contenida en estos y su interpretación. Para desarrollar la investigación se siguieron tres grandes pasos:

1. Se realizó una búsqueda y sistematización de tres tipos de documentos: a) libros y artículos especializados en materia de políticas públicas (con el propósito de extraer referentes y relaciones conceptuales para construir el marco teórico); b) legislación e instrumentos de política educativa federal del periodo 1984-2018 (a fin de reconstruir las líneas generales de las políticas públicas que antecedieron a la Estrategia Nacional 2017 e información sobre el diseño de esta) y; c) artículos de investigación y de opinión, así como notas periodísticas sobre el contexto, el diseño y la implementación de dicha estrategia (con el objetivo de identificar las opiniones, percepciones y posturas de los diferentes actores que participaron en la formación de la agenda y también sus interpretaciones sobre distintos aspectos del diseño e implementación de la estrategia).
2. Con referentes del marco teórico se realizó una identificación e interpretación de información para reconstruir cronológicamente la fase de formación de la agenda que dio origen a la Estrategia Nacional 2017, se reconstruyeron también las líneas

de política que la antecedieron y se identificaron algunos problemas de diseño e implementación de dicha estrategia. A fin de localizar datos, especificar fechas y ahondar en algunas interpretaciones, se realizó una segunda búsqueda y análisis de información, enfocada en aspectos específicos de la Estrategia.

3. Una vez completado el análisis de la Estrategia Nacional 2017, se efectuó una tercera búsqueda y sistematización de información, ahora centrada en conocer qué sucedió con aquella con la llegada de un nuevo gobierno federal en 2018 y cuáles eran las principales continuidades y cambios que se podían observar en la nueva estrategia dirigida a las escuelas normales.

Durante el análisis documental también se usaron herramientas del análisis de contenido, como la descripción sustancial y la identificación y sistematización de información relevante a partir del uso de palabras clave (Castillo, 2005). Con el uso de estas herramientas se identificaron algunos contenidos latentes en los textos, los cuales permitieron realizar inferencias que posteriormente se utilizaron para la interpretación y análisis de la información (Gómez-Mendoza, 2000). Cabe resaltar que durante todo el procedimiento descrito se consideraron las observaciones y sugerencias vertidas por la tutora y las lectoras del trabajo.

II. Marco teórico

Las políticas públicas y su análisis

Los planteamientos de cambio y mejora de la educación por medio de reformas y políticas públicas constituyen uno de los afanes más recurrentes de los gobiernos en las últimas décadas (Tedesco, 1995; Rizvi y Lingard, 2013). Este impulso se ha visto favorecido y acompañado por un importante desarrollo de la teoría y la práctica de las políticas públicas, así como de la evaluación y el análisis de las mismas¹.

En la Figura 1 se muestran varias definiciones de políticas públicas, las cuales servirán de referente para enmarcar los principales enfoques y conceptos para su análisis, en particular las etapas de formación de la agenda, diseño e implementación.

¹ Holman y Lenz (2017) y Roth Deubel (2018) señalan que el análisis de políticas públicas es relativamente nuevo y se caracteriza por reunir diversos enfoques y disciplinas de las Ciencias Sociales, como la ciencia política, la sociología, la economía, la administración pública y los estudios organizacionales.

Figura 1. Definiciones de políticas públicas

Autores	Definición
Aguilar-Villanueva (1996)	<p>(...) una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción deliberadamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones (...) Supuesta su intencionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce (pp. 25-26).</p>
Winchester (2011)	<p>Son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Se desprenden de la agenda pública (...) permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus objetivos. El diseño, la gestión y evaluación de las políticas públicas son una parte fundamental del quehacer del gobierno (p. 4).</p>
Kraft y Furlong (2019)	<p>(...) un curso de acción o inacción del gobierno en respuesta a problemas públicos. Está asociado con los objetivos y medios de las políticas aprobados formalmente, así como con las regulaciones y prácticas de las agencias que implementan los programas (p.6).</p>
Röth Deubel (2003)	<p>Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de una serie de decisiones legitimadas por el Estado en su voluntad de modificar o mantener la (re)distribución de valores y recursos disponibles mediante la acción sobre el comportamiento de los actores sociales. Las políticas públicas son el lazo entre el Estado y la sociedad, el instrumento de concretización de sus objetivos, ya que la sociedad no se cambia por decreto. Es necesario recordar que las políticas públicas como tal, tampoco cambian la sociedad (...) ofrecen un marco de acción y eventualmente recursos para la transformación social (p. 115)</p>

Fuente: elaboración propia con base en información de los autores mencionados.

En estas definiciones se identifican varios puntos en común, por ejemplo, que una política pública se formula desde una fuente de poder estatal para resolver un problema o asunto de interés público o bien para alcanzar una situación deseable. Por ello, el punto de partida es el reconocimiento de una situación problemática cuya solución llega a ser considerada relevante y prioritaria por alguna entidad pública.

Otro elemento en común es que una política pública consta de acciones intencionales y estructuradas que implican la construcción de fines, cursos de acción y decisión respecto del problema público que se quiere atender (la decisión también puede ser no hacer nada con relación al problema), que luego se concretan en estrategias o programas, cuyo objeto es intervenir en una o varias aristas de ese problema. Para esto, se suele destinar un marco normativo, un presupuesto estatal y un ente burocrático que respalde el diseño, ejecución y evaluación de la política pública. No obstante, como reconoce Parsons (2007, p. 47): “una política pública también podría ser algo que carece de un fin pretendido y que, sin embargo, se lleva a cabo en la práctica de la implementación o administración.”

Cabe aclarar que no todos los problemas sociales son atendidos por las políticas públicas. De hecho, sólo una pequeña minoría de estos problemas llega a merecer la atención del gobierno y a convertirse en objeto de una política pública. Para que esto suceda debe ser definido como un problema público por uno o varios actores (partidos, grupos de interés, gobierno, expertos o diseñadores de política pública, entre otros), quienes hacen uso de ciertos términos, conceptos e información para dar nombre y estructura al problema, y luego seleccionan evidencia para caracterizarlo, dimensionarlo y explicarlo.

Este proceso de definición del problema público es el germen de una política pública, y de acuerdo con Parsons (2007, pp. 120-121) está mediado por "los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y prejuicios" de quienes participan en el mismo, y también por el "contexto organizacional o gubernamental" en que se estructura el problema. Por ello, suele reconocerse que toda política pública tiende a reflejar la visión que el gobierno y los actores capaces de incidir en la agenda tienen para la sociedad en su conjunto.

La definición de problemas públicos y la construcción de políticas públicas es un proceso que se desarrolla en una arena de contienda política en la que existen intereses, ideologías, racionalidades, valores, negociaciones, restricciones, intercambios, alianzas, conflictos y luchas de poder (Pérez-Tejeda, 2016). Esto se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado, especialmente en los párrafos dedicados a la conformación de la agenda.

Si bien las políticas públicas tienen como propósito alcanzar una visión de sociedad y para ello se construyen un conjunto de fines y cursos de acción para lograrlo, lo cierto es que la puesta en marcha de las políticas también puede traer efectos no deseados. En este punto, juega un papel crucial el análisis de las políticas públicas y la evaluación de sus procesos, resultados e impacto.

El modelo étápico de las políticas públicas

Como señala Parsons, si bien existe una multiplicidad de enfoques "para aproximarse al proceso de formulación de políticas y al análisis de las políticas públicas" (2007, p. 33), es ampliamente utilizado el modelo étápico, que concibe la política pública como un ciclo² compuesto por un conjunto de etapas consecutivas (Ilustración 1). Pese a que se trata de un modelo con limitaciones, como perder de vista el proceso en su conjunto o partir de un concepción secuencial, entre otras³, proporciona un acercamiento analítico que permite ordenar e identificar las principales etapas que integran el proceso de una política pública, lo cual resulta de utilidad para los propósitos de este trabajo.

Ilustración 1. Modelo étápico de las políticas públicas

Fuente: elaboración propia a partir de información de Parsons (2007)

² La idea del modelo del ciclo de política pública es atribuida a Harold Lasswell, quien la propuso a mitad del siglo XX, aunque varios autores reconocen que fue Charles Jones (1970) quien desarrolló la idea (DeLeon, 2012; Roth-Deubel, 2018; Arias de la Mora, 2019). Desde entonces, el número y nombre de las etapas que integran el proceso de la política pública varía de un autor a otro.

³ Diversos autores han advertido que este modelo pierde de vista el proceso en su conjunto y no refleja la realidad de las políticas públicas, ya que las etapas no necesariamente se desarrollan por separado ni de manera consecutiva (Roth-Deubel, 2018); además de que presenta limitaciones, como no dar explicaciones sobre cómo ocurre el tránsito de una etapa a otra, privilegiar el enfoque "de arriba hacia abajo" (top-down) y situar la evaluación al final del proceso de la política pública (Sabatier, 2010)

A grandes rasgos estas son las etapas de este modelo, aunque cabe reiterar que estas no son necesariamente consecutivas ni carentes de problemas y tensiones. De hecho, el punto de partida y el proceso de toda política pública se deciden y desarrollan en arenas de lucha política entre los diversos grupos implicados o afectados por la misma.

En ese marco, a continuación se presentan otros referentes teóricos útiles para analizar la formación de la agenda, diseño e implementación de la Estrategia Nacional 2017.

Formación de la agenda

La formación de la agenda puede ser definida como aquel proceso “a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 1993, p. 77). Este es un proceso complejo y dinámico en el confluyen múltiples actores políticos y sociales que interactúan desde diferentes posiciones y con distintas visiones, intereses, prioridades y preferencias sobre los problemas que debe atender el gobierno, generando conflictos y disputas, pero también negociaciones, alianzas y consensos que “politizan la formulación del problema público, y que culmina con la deliberación gubernamental de colocarlo o no como un asunto de su agenda; pero también depende de la eficacia que adquiere la presión social para lograr que el gobierno lo incorpore [a su agenda]” (Centro Antonio Montesinos, 2000; citado en REDIM, s/f.)

Cobb, Ross y Ross (1976) distinguen entre agenda pública y agenda formal (o también denominadas agenda social y agenda gubernamental). La primera estaría integrada por todos los temas que llaman la atención de algunos sectores de la sociedad y cuya solución consideran es competencia de alguna entidad gubernamental. La agenda formal, en cambio, sería aquella conformada por los temas que alcanzaron mayor notoriedad y cuya atención ha sido formalmente aceptada por el gobierno.

En este proceso el gobierno enfrenta el reto de identificar, priorizar y decidir los asuntos o problemas públicos que atenderá de entre los múltiples problemas que emergen en la sociedad y aquellos que son posicionados en su agenda por una diversidad de actores, decisión que es considerada la más importante de un gobierno (Aguilar, 1993).

Analizar esta fase temprana de las políticas públicas es fundamental para la sociología, porque la selección no responde sólo a la importancia “objetiva” que tenga el problema, ni tampoco al que se considere más grave o que afecte a más gente; por el contrario, como se explicó arriba, la definición de los problemas públicos está fuertemente mediada por

la percepción social de diversos actores (incluyendo el propio gobierno) y los recursos y capacidades de algunos de ellos de manejar, manipular o condicionar esas percepciones para visibilizar y posicionar ciertos temas en la agenda de los poderes públicos o bien para invisibilizarlos o atenuarlos, proceso en el cual influyen cada vez más los medios de comunicación y las redes sociales (Subirats, 2017).

Por lo anterior, el análisis de la formación de la agenda “deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno” (Aguilar, 1993, p. 27).

Una vez que se reconoce la existencia de un problema o asunto público cuya atención es considerada prioritaria y competencia de alguno de los poderes públicos, el gobierno con o sin la intervención de otros sectores sociales inicia formalmente un proceso dirigido a definir dicho problema conforme una aproximación conceptual determinada en la que “delinean los términos para su discusión” (Jones 1971, citado en Parsons 2007).

En ese sentido, de acuerdo con Parsons (2007), el problema público es construido en el marco de un contexto político-gubernamental, que encuadra y moldea la evidencia que luego se aporta para caracterizar y cuantificar la magnitud, intensidad y contexto del problema, así como para delimitar los elementos que se utilizarán para explicar “sus posibles causas, componentes y consecuencias” (Delgado, 2009, p. 6).

Una vez definido el problema público y construida la argumentación y las evidencias del mismo, se transita a las etapas tempranas que sustentan el diseño de la política pública: la identificación de respuestas o de soluciones alternativas al problema, la evaluación de las opciones y la elección de una o varias de ellas. En este proceso se van perfilando cursos de acción, a partir de la proyección de escenarios sobre lo que sucedería en un futuro si el problema público persiste o crece, así como los escenarios alternativos de acuerdo con las distintas opciones que se plantean como políticas públicas, destacando sus ventajas e inconvenientes.

Finalmente, cabe decir que desde esta etapa varios autores hacen mención al discurso de políticas, en referencia no solamente “a las interacciones de individuos, grupos de interés, movimientos sociales e instituciones por medio de los cuales situaciones problemáticas se convierten en problemas de políticas, se fijan agendas, se toman decisiones y se emprenden acciones” (Rein y Shon, 1999), sino también a las estrategias y herramientas

de comunicación utilizadas para construir discursos dirigidos a argumentar, convencer, persuadir, legitimar y dar contenido a las distintas decisiones y acciones que integran el proceso de la política pública (Cejudo, 2008).

Diseño de la política pública

En esta etapa se pasa de la situación problemática o no deseada a un proceso operativo y decisorio (Subirats, 2014), que consiste en construir una o varias respuestas para resolver esa situación. Dentro de una pluralidad de fines, medios y contenidos que enmarcan las respuestas, el gobierno fija los objetivos, prioridades, medios, alcances y metas que prevé alcanzar con la política pública elegida, proceso que puede incluir también un ejercicio de anticipar las consecuencias esperadas y no esperadas de su implementación en distintos plazos y escenarios.

El diseño de una política, al igual que la formación de la agenda, es un proceso continuo y complejo que se encuentra mediado por una diversidad de actores con valores, intereses, prioridades y recursos diferentes, enmarcados en diferentes contextos organizacionales, lo que explica porque las decisiones no siempre siguen una lógica racional ni logran una óptima coherencia (Roth-Deubel, 2018).

Esta fase exige al gobierno no sólo tener claridad de la naturaleza, las características y la magnitud del problema público, sino también de las entidades, las capacidades y los recursos necesarios para poner en marcha las estrategias, programas o acciones en los que se concretará la política pública, así como de los espacios de interlocución y participación de los demás actores sociales que intervienen en esta (Winchester, 2011).

Si bien las decisiones no siempre terminan siendo racionales e intervienen factores de orden político, ideológico, ético y de otro tipo, el gobierno realiza un esfuerzo por racionalizar los mecanismos y criterios de elección y de decisión que utilizará durante el proceso de la política pública (Roth-Deubel, 2018). En México, esto estaría reflejado en

el uso de herramientas como la matriz del marco lógico⁴ y el presupuesto basado en resultados⁵, entre otras.

El uso de estas herramientas, sin embargo, ha sido criticado al considerar que intenta presentar como racional y apolítico un proceso que descansa fundamentalmente en la deliberación y la argumentación política (Roth-Deubel, 2018), así como por sustentarse en una visión tecnocrática que tiende a sobrevalorar el uso de datos cuantitativos como expresión de supuesta científicidad y de un lenguaje técnico y metodologías sofisticadas que excluyen a los actores no especializados en las mismas. Asimismo, se ha cuestionado la eficacia de estas herramientas, ya que la experiencia de aplicación en procesos de planeación en una variedad de instituciones muestra que en muchos casos ha conducido a un uso meramente instrumental, por lo que terminan por asumirse como un requisito formal para la obtención de recursos (Montes, 2017).

Otro aspecto fundamental a tomar en cuenta en el diseño de la política pública y que ha sido objeto de análisis por diversos autores es el referido a la decisión política. Así, para tratar de explicar cómo se llegó a tomar una decisión se han desarrollado marcos, modelos y enfoques analíticos, inscritos en contextos disciplinarios (sociología, economía, ciencia política, psicología, entre otros) que imprimen un sello particular al análisis que se realice.

En los modelos de poder, por ejemplo, la toma de decisiones se concibe como algo que emana de una estructura de poder que moldea y determina el sentido de la decisión. Al respecto, Parsons (2007, p. 276) señala las siguientes fuentes o estructuras de poder: "clase, riqueza, arreglos burocráticos y políticos, grupos de presión y conocimientos técnicos o profesionales".

Considerando estas fuentes o estructuras de poder, este autor reconoce seis enfoques:

1. Elitismo, que analiza cómo se concentra el poder. Sostiene que el poder está en manos de unos cuantos individuos o grupos (élites) y la toma de decisiones es un proceso que funciona para ellos. Schumpeter (referido por Parsons, 2007, pp. 277) señala que "dentro de la democracia el elitismo se legitima a través de un mercado

⁴ Esta herramienta se ha utilizado en el campo de la política educativa para identificar problemas, formular soluciones, realizar la planeación y ejecución de estas y también para su seguimiento y evaluación. En México se encuentra instalada como la principal metodología para la planeación gubernamental en distintos sectores, incluyendo el educativo.

⁵ Este modelo o herramienta se encuentra en proceso de consolidación dentro del quehacer gubernamental de México, y consiste en centrar la atención no en el gasto, sino en los resultados de este, en términos de los bienes y servicios que se generan y el impacto que tienen en el bienestar de la población.

político compuesto por partidos y élites rivales. El ciudadano (qua consumidor) participa en el proceso de toma de decisiones mediante la elección entre los programas y las promesas de políticas públicas de las empresas políticas que compiten entre sí".

2. Pluralismo, que explica cómo se distribuye el poder. Los autores representativos de este enfoque sostenían inicialmente que el proceso de toma de decisiones "tenía que ser pluralista e incrementalista" (Dahl y Lindblom, citados en Parsons 2007, p. 281). Sin embargo, posteriormente estos autores cambiaron de postura para reconocer que, en una sociedad capitalista, la formulación de políticas se enmarca y es dominada por intereses empresariales y de mercado (Dahl; Lindblom y Woodhouse, mencionados en Parsons 2007).
3. Marxismo, que aborda el conflicto de clases y el poder económico. Este enfoque también ha sufrido cambios en su historia. El marxismo tradicional interpreta que políticos, servidores públicos y élites empresariales pertenecen a la misma clase social y responden a los intereses del capitalismo (Miliband, referido en Parsons 2007). Posturas neomarxistas, como la de Poulantzas, en cambio, sostienen que el Estado goza de cierta autonomía (no es un instrumento de la clase dominante), por lo que la toma de decisiones es más compleja, aunque sí busca "atender mejor los intereses de largo plazo del capital y de la clase capitalista" (Poulantzas, citado en Parsons, 2007, p. 283).
4. Corporativismo, que estudia el poder de intereses organizados. Concibe la toma de decisiones "como un proceso cada vez más despolitizado y enmarcado por la negociación entre el Estado y los intereses organizados" (Parsons, 2007, p. 287).
5. Profesionalismo, que indaga sobre las diversas formas en que los profesionales intervienen en la toma de decisiones, principalmente en aquellos espacios en los que se observa "poder profesional", como son la salud, la educación y la asistencia social.
6. Tecnocratismo, que supone que los expertos técnicos dominan el proceso de toma de decisiones y resuelven los problemas públicos a partir de su conocimiento especializado y su fe en la racionalidad técnico-científica.

Además de estos enfoques, se han desarrollado un conjunto de modelos explicativos en torno a la toma de decisiones, que van desde un modelo inicial fundado en el supuesto ideal de la racionalidad absoluta hasta una variedad de modelos críticos a ese supuesto:

1. Modelo de la racionalidad absoluta. Este modelo propone una secuencia lineal de acciones para llegar a una solución óptima (identificar el problema, los valores y los objetivos, recopilar información, analizar las posibles opciones, evaluar las alternativas y elegir la mejor solución). Así, asume varios supuestos: no existen factores que limiten la razón del decisor, los valores y objetivos son totalmente claros y cuenta con todo el conocimiento y la información de las soluciones y sus consecuencias, por lo que toma la mejor decisión (Roth-Deubel, 2018). Esto evidentemente, no se ajusta a la realidad, ya que “una decisión no es sólo un ejercicio de racionalidad, una ejecución ordenada y eficaz de una secuencia de acciones” (Raya, 2015).
2. Modelo de la racionalidad limitada. Este modelo emerge como crítica y alternativa al modelo anterior, al señalar límites para el decisor. De acuerdo con Roth-Deubel (2018), este modelo reconoce que nunca se tiene información completa del problema ni de las soluciones posibles, y obtenerla tiene un costo (en tiempo y dinero) que no siempre puede cubrirse o bien resulta inaccesible la información que se requiere; igualmente, reconoce las limitaciones en la capacidad intelectual y cognitiva de los decisores y la influencia que pueden tener sus valores e intereses (cambiantes en el tiempo) para identificar y evaluar las soluciones y sus consecuencias, y finalmente introduce la variable tiempo como una limitante para reunir y analizar toda la información necesaria.
3. Modelo incremental o de ajustes marginales. Este cuestiona completamente el uso de la racionalidad y propone, en cambio, que los decisores aplican intuitivamente una comparación entre soluciones empíricas, de manera que la toma de decisiones resulta un proceso más pragmático, en el que las soluciones que se proponen son añadiduras o ajustes marginales a las políticas existentes (Roth-Deubel, 2018). Por ello, no se trata de soluciones nuevas sino de correcciones o soluciones de carácter provisional fundamentadas en la experiencia de las políticas previas. De ahí que uno de sus principales exponentes denominara este modelo como “la ciencia de salir del paso” (Lindblom, recuperado en Aguilar 1993).
4. Modelo de la elección pública. Este emerge de postura neoracionalistas y postula que las decisiones que toman las autoridades con relación a las políticas públicas responden a intereses personales y no por el interés público ni el bien común (así como la teoría económica de la elección racional explica la conducta individual como egoísta, racional y maximizadora de intereses). Así los actores políticos no

deciden en beneficio de sus electores, sino por intereses personales que pueden consistir en su reelección, obtener más recursos o poder, prestigio o ingresos (Roth-Deubel, 2018)

Finalmente, cabe destacar que, al tomar decisiones sobre el diseño de una política pública, el gobierno no solo debe tener claridad acerca de los recursos y las capacidades de los que dispone o puede gestionar para sus fines y objetivos, sino también reconocer que los problemas públicos son dinámicos, por lo que debe desarrollar capacidades para que la planeación de la política y las demás fases de la misma sean sensibles a esos cambios y puedan ajustarse (Subirats, 2014).

Implementación, evaluación y realimentación de la política pública

En la fase de implementación de la política pública, el gobierno establece “las normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones” (Aguilar, 1993, p. 21). Durante esta fase se desarrollan los cursos de acción elegidos, aunque al igual que en las fases previas, en esta confluyen tanto actores gubernamentales como no gubernamentales, cada uno desde su marco de actuación y con “sus propias perspectivas, actitudes e intereses” (Delgado, 2009, p. 8). Esto hace que esta etapa sea particularmente compleja y problemática, y puedan aparecer diferencias entre los objetivos originales de la política pública y lo realmente implementado, discrepancias que se observan una vez que aparecen los efectos asociados a esta.

De acuerdo con Ramírez (2011), esas discrepancias y el cuestionamiento a la supuesta neutralidad de las burocracias encargadas de ejecutar las políticas públicas dieron origen a los enfoques para el análisis de la implementación, con los cuales se pretende conocer las relaciones, efectos e impacto que tienen los burócratas, los administradores, los proveedores de servicios y otros actores en la efectividad de las políticas públicas (Parsons, 2007). Entre los principales enfoques se encuentran los siguientes: sistémicos racionales de arriba-abajo (top-down); sistémicos racionales abajo-arriba (bottom-up); híbridos (implementación como proceso evolutivo, como aprendizaje, como parte de un subsistema de políticas públicas), enfoques de análisis interorganizacional, de gestión del sector público y otros enfoques gerencialistas.

En los enfoques top-down, la implementación se concibe como “un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas” (Pressman y Wildavsky 1973, citados en Parsons, 2007, p. 484). De acuerdo

con Parsons (2007), este enfoque descansa en el supuesto que el óptimo desarrollo del proceso requiere que se forjen eslabones en una cadena causal que une a los actores implicados en el diseño de la política pública con quienes la aplican directamente. Así, cuando la cadena no es efectiva se habla de un “déficit de implementación”. En general, estos enfoques suponen que se logra una adecuada implementación cuando se garantizan tanto las condiciones y los recursos que requiere la política pública como el control, la coordinación y la comunicación de los actores a lo largo de la cadena causal.

En contraste, los enfoques bottom-up no asumen la existencia de una cadena causal en el proceso de implementación, sino que reconocen el papel de los actores que ponen en práctica una política pública, e incluso argumentan que la implementación supone la formulación de la misma, en tanto se traduce en acciones y procedimientos para ponerla en marcha (Ramírez, 2011). Estos enfoques cuestionan el supuesto de la racionalidad y el control de los actores y organizaciones como vía para una implementación efectiva, ya que estos también desarrollan prácticas contingentes. Además, el comportamiento de los actores se enmarca en entornos de conflicto y negociación, y en los que existen culturas organizacionales y gerenciales diversas.

Los enfoques de implementación como proceso evolutivo y de aprendizaje, por su parte, resaltan el carácter híbrido de la implementación, y por ello recuperan ideas de los dos enfoques arriba descritos. Mientras que los enfoques gerencialistas ponen énfasis en valores como la eficiencia y efectividad en la generación de bienes y la prestación de servicios para los ciudadanos.

Finalmente, la evaluación y la realimentación son las fases que “cierran” este ciclo analítico de la política pública. Con la evaluación se pretende determinar en qué medida se lograron los objetivos de la política, y para ello suelen utilizarse criterios e indicadores que den cuenta de los resultados e impacto de esta. Sin embargo, generalmente se eligen, como unidades de análisis para la evaluación, las estrategias, programas o acciones en los que se concretó la política, lo que ha sido cuestionado porque no necesariamente refleja la complejidad de la política (Cardoso, 2013).

Entre otros aspectos, se valora su eficacia, eficiencia y pertinencia de la política pública. Con la información obtenida durante el proceso de monitoreo y la evaluación es deseable que se tomen decisiones, las cuales pueden ir desde ajustar o reformular una o varias de las fases de la política pública (con lo que se cierra y reinicia el ciclo) hasta suprimirla.

III. La Estrategia Nacional para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales 2017: análisis de la formación de la agenda, diseño e implementación

Formación de la agenda y antecedentes de la Estrategia Nacional 2017

Este apartado tiene como propósito analizar los principales aspectos del contexto político y social en el que se formó la agenda de la Estrategia Nacional 2017. Para ello, primero se identifican los actores que participaron en esta etapa, para luego analizar los recursos, estrategias, argumentos o evidencias que utilizaron esos actores para posicionarse en torno al problema público que dio origen a dicha estrategia, así como las principales confrontaciones y puntos de coincidencia entre ellos.

En febrero de 2013 se reformaron los artículos 3 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), suceso que marcaría el inicio de lo que el propio Gobierno Federal denominó la Reforma Educativa⁶.

Esta reforma se enmarcaba en un ambicioso proyecto gubernamental que abarcaba un paquete de 11 reformas estructurales, las cuales perseguían tres grandes objetivos: 1) elevar la productividad del país para impulsar el crecimiento económico, 2) fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos y, 3) afianzar el régimen democrático y de libertades (SRE, 2016). A grandes rasgos, la reforma en materia educativa había elevado a rango constitucional el derecho a una educación de calidad (reafirmando el carácter del Estado como sujeto obligado de garantizar dicho derecho), elevado el estatus del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a organismo autónomo y establecido que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos directivos o de supervisión en la educación básica y media superior se decidirían mediante concursos de oposición que

⁶ La Reforma Educativa fue acordada por el titular del Ejecutivo Federal y los presidentes de los tres principales partidos políticos de México (PRI, PAN y PRD), en el marco del denominado Pacto por México (firmado en diciembre de 2012). De acuerdo con Granados (2018), con este pacto se destrabó la parálisis prevaleciente en el sistema político mexicano para emprender reformas estructurales, ya que desde la alternancia política del año 2000 y la pérdida de la mayoría legislativa, los gobiernos federales no habían desarrollado una estrategia de negociación y acuerdos de tal magnitud. Diversos autores han señalado que el objetivo primordial de esta reforma consistía en que el Estado confrontara directamente al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para reconquistar la rectoría del sistema educativo (en los tramos de educación básica, media superior y normal) y emprender la construcción de una nueva plataforma normativa para su reconfiguración y mejora (Rodríguez, 2013a; Ornelas, 2018); otros autores en cambio, consideran que el estado no había perdido la rectoría del sistema educativo, sino que se estaba desarrollando una nueva disputa cupular entre las autoridades educativas y la dirigencia del SNTE, a causa de una distorsión del pacto corporativo entre ambas cúpulas (Casanova, 2018; Gil, 2018).

garantizaran la idoneidad de los conocimientos y capacidades de los aspirantes (Congreso de la Unión, 2013a).

De acuerdo con el Gobierno Federal, la Reforma Educativa debía contribuir a garantizar el ejercicio del derecho de los mexicanos “a una educación integral, incluyente y de calidad, que proporcione herramientas para vivir en un mundo globalizado” (SRE, 2016, p. 1). Sin embargo, para varios investigadores, si bien la educación en México requería reformarse, la propuesta gubernamental optó por seguir las recomendaciones que dos años antes había realizado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en especial las dirigidas al magisterio, pero sin considerar la idiosincrasia de los maestros ni las necesidades de los diversos sectores sociales (Juárez y Comboni, 2014).

Esta reforma se sustentó en un diagnóstico que en el discurso reconocía, por un lado, la apremiante necesidad de atender un conjunto de exigencias, inconformidades y propuestas surgidas de distintos sectores de la sociedad para que el Estado recuperara el control del sistema educativo (que se consideraba en manos del SNTE) y mejorara su eficiencia y resultados y, por otro, se reconocía que una vez alcanzadas las metas de cobertura era imprescindible enfocar los esfuerzos en mejorar la calidad y la equidad de la educación obligatoria, como vía para lograr una mayor igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los mexicanos (Congreso de la Unión, 2013a; Moreno, 2019).

Desde su anuncio, sin embargo, el magisterio y algunos sectores académicos cuestionaron que la reforma hubiera surgido de un proceso abierto y participativo, e incluso señalaron que detrás del diagnóstico general y de la narrativa utilizada para justificarla, se hallaban las recomendaciones de la OCDE para mejorar la calidad de la educación en el país. Al respecto, señalaban las similitudes entre lo sugerido por dicha organización en el marco del Acuerdo de Cooperación OCDE-México 2008-2010 (OCDE, 2010a y 2010b) y lo que estaba proponiendo el gobierno.

Se consideraba también que tales recomendaciones fueron replicadas por organizaciones empresariales (Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex)), asociaciones civiles (Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Mexicanos Primero), medios de comunicación e intelectuales afines a dichas organizaciones. Asimismo, que el documental “De Panzazo” (producido por Mexicanos Primero y dirigido por Juan Carlos Rulfo y Carlos Loret de Mola y que vio la luz en febrero de 2012), había sido elaborado y difundido estratégicamente para

que amplios sectores de la sociedad⁷ percibieran que la educación pública atravesaba una grave crisis, cuyas principales causas eran la deficiente preparación y el pobre desempeño del magisterio, la disidencia sindical con sus continuos paros y marchas y la lideresa del SNTE que sometió al gobierno y le restó poder y operatividad (Solórzano, 2012).

Por su parte, el SNTE⁸ desplegó una campaña para contraargumentar la narrativa de este documental, por medio de declaraciones de dirigentes sindicales y algunos artículos de opinión, así como la difusión nacional del cortometraje “Por el orgullo de ser maestro” desde febrero de 2012 (SNTE, 2012).

La narrativa de “De Panzazo” fue replicada durante varios meses en reportajes y espacios de opinión de Televisa, en los horarios de mayor audiencia (Noticieros Televisa, 2013), lo que se consideró una clara estrategia para difundir los mensajes dirigidos a justificar la necesidad de la reforma educativa y algunos de los planteamientos más ríspidos de esta, como asociar la estabilidad laboral a los resultados de la evaluación del desempeño, así como para introducir en la opinión pública conceptos que serían empleados en el desarrollo de la reforma, como calidad, competencia y certificación (De la Paz Franco, 2012).

Para varios investigadores, la formación de la agenda de esta reforma, sin embargo, no se limitó a la circulación de la narrativa arriba descrita, sino también en denostar las críticas y movilizaciones en contra de la reforma y someter al SNTE mediante el encarcelamiento de su lideresa en febrero de 2013 y el establecimiento de un pacto con la nueva dirigencia para que apoyara la reforma educativa; asimismo, varios medios de comunicación afines a la postura gubernamental resaltaron los actos violentos cometidos por integrantes y simpatizantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), incluidos maestros en servicio y profesores y estudiantes normalistas. Al respecto, la narrativa a favor de la reforma señalaba que la CNTE era un poder fáctico que, como en ocasiones previas, recurriría a la violencia, la coacción y el chantaje para frenar cualquier

⁷ Este documental logra una gran difusión porque contó con el respaldo de Cinépolis para su exhibición y distribución. Además, fue presentado a periodistas en febrero de 2012 y transmitido por Televisa en cadena nacional el 25 de agosto de 2012, una semana después de iniciado el ciclo escolar.

⁸ A principios de 2012 varios analistas (Roberto Rodríguez y Carlos Ornelas, citados en el Universal, 2012) consideraban que la relación entre la dirigencia del sindicato y el Gobierno Federal estaba agotada, y era evidente no sólo en la despreocupación por la Alianza por la Calidad de la Educación iniciada en 2008 sino en la ruptura del pacto político electoral de cara a las elecciones presidenciales. No obstante, tampoco logró construir una buena relación con el partido que ese mismo año ganó las elecciones (Partido Revolucionario Institucional), debido al abierto rechazo de la cúpula sindical hacia la reforma educativa.

intento de mejorar la educación pública, incluso si se trataba de una exigencia social legítima y ampliamente aceptada.

La CNTE, por su parte, además de realizar constantes movilizaciones y bloqueos en los estados en los que tenía mayor presencia y emplazar a la Secretaría de Gobernación a organizar foros de discusión en los que participaran sus bases, emitió en julio de 2013 el documento “Análisis y perspectivas de la reforma educativa. Memorias y resolutivos”, en el que argumentaba que se trataba de una contrarreforma educativa de corte neoliberal, emanada de una instancia ilegítima (el Pacto por México), que atentaba contra la escuela pública y los derechos laborales de los trabajadores de la educación. Además, señalaba que la reforma constitucional había sido procesada de manera arbitraria y unilateral, sin tomar en cuenta la participación del magisterio. Por todo ello, exigía al Gobierno Federal su abrogación y el cumplimiento de otras demandas (CNTE, 2013).

Finalmente, y luego de pasar por varios momentos de tensión al interior del Congreso de la Unión y bloqueos de la CNTE al recinto legislativo para impedir la aprobación de las leyes secundarias de la reforma, estas se publicaron en septiembre de 2013. Una vez aprobado este marco normativo, se desplegaron otras acciones gubernamentales para dar concreción a la reforma, proceso en el que destaca el diseño de diversos instrumentos de política, encabezados por el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE).

La legislación secundaria de la reforma enfatizó en la mejora de la formación inicial de los docentes de educación básica, y especialmente la impartida por las escuelas normales públicas. La LGSPD, publicada en septiembre de 2013, establecía la formulación de “un plan integral para iniciar a la brevedad los trabajos formales, a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas a efecto de asegurar la calidad en la educación que imparta y la competencia académica de sus egresados, así como su congruencia con las necesidades del sistema educativo nacional” (Congreso de la Unión, 2013b).

A partir de este planteamiento, la Subsecretaría de Educación Superior (SES) realizó un primer diagnóstico en octubre de 2013, en el que reafirmaba la necesidad del rediseño de las escuelas normales como una oportunidad para renovar y mejorar su función educativa. En su diagnóstico identificaba seis grandes retos en las escuelas normales: 1) ingreso, permanencia y promoción del personal académico y directivo; 2) reforma curricular de los programas educativos; 3) profesionalización del personal académico; 4) ingreso de los estudiantes a las escuelas normales; 5) evaluación y seguimiento institucional y; 6)

financiamiento (SES, 2013). De conformidad con estos retos, la dependencia planteó los siguientes ámbitos de intervención:

1. Regulación de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal académico y directivo de escuelas normales.
2. Formar, apoyar y evaluar a directivos de escuelas normales.
3. Reforma curricular atendiendo los perfiles, parámetros e indicadores establecidos en el marco legal vigente.
4. Conformer un sistema nacional y estatal de formación, actualización, capacitación y superación de profesionales de la docencia, que regule procesos de estudiantes, instituciones y sistemas.
5. A partir del establecimiento de perfiles, parámetros e indicadores de gestión, de logro de aprendizaje, curriculares, de práctica y perfil docente, promover la evaluación y seguimiento institucional para el mejoramiento de la calidad de la formación de docentes.
6. Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo institucional a través de la revisión de: financiamiento, programas de mejora, sistema de información y planeación (SES, 2013).

Lo anterior se recuperó de manera general en el PSE 2013-2018, publicado en diciembre de 2013. En su objetivo 1: “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población” se enunció por primera vez el Plan Integral para el Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales (PIDIRFEN), el cual sería el antecedente de la Estrategia Nacional para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales (SEP, 2013a). El plan se exponía como una línea de acción enmarcada en la estrategia dirigida a fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno (SEP, 2013b).

De manera general, el diagnóstico y los ámbitos de intervención formulados por la SES fueron recuperados en el “Documento Base. Educación Normal”, publicado por la SEP en enero de 2014 y dirigido a promover el debate y recibir propuestas en el marco de los Foros de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo, ejercicio que serviría para continuar desarrollando el PIDIRFEN (el foro de educación normal se realizó en junio de 2014).

En ese documento, la SEP resaltó que transformaría a las normales para fortalecer “la formación profesional docente centrada en el aprendizaje de los estudiantes, que asegure

la calidad en la educación que impartan las instituciones y la competencia académica de sus egresados” (SEP, 2014a, p. 1). Para ello, y considerando lo establecido en el PSE 2013-2018, reiteró que elaboraría un “Plan integral de fortalecimiento del sistema de educación normal [como] instrumento de planeación de carácter nacional que articulará los distintos programas y acciones estratégicas en materia de educación normal y en el cual se establecerán mecanismos de coordinación y evaluación para la atención integral de la formación de maestros” (SEP, 2014a, p. 2).

Sin embargo, la evidencia parece indicar que la continuidad de los trabajos para la elaboración del PIDIRFEN se vio opacada por la construcción del Servicio Profesional Docente (SPD), para el cual la legislación establecía unos plazos tan apretados y un diseño tan complejo que la SEP debió invertir gran parte de sus recursos en ello⁹, sin considerar los que luego invertiría en su aplicación (OREALC-UNESCO e INEE, 2017).

Asimismo, la desaparición forzada de un grupo de estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa en septiembre de 2014 y el negligente manejo del caso por parte del Gobierno Federal, representó un duro golpe para las pretensiones reformistas de la SEP, lo que probablemente frenó sus intenciones de promover cambios en las normales. Principalmente por estas razones, aunque los trabajos preparatorios del PIDIRFEN dieron inicio en junio de 2013 con la convocatoria la SEP a los foros de consulta para revisar el modelo educativo en materia de educación normal y con el diagnóstico y propuesta de la SES de un conjunto de ámbitos de intervención, los primeros resultados y propuestas del plan se presentaron parcialmente hasta mediados de 2015¹⁰.

De hecho, en enero de 2015, la Comisión Permanente de la LXII Legislatura ya había formulado un dictamen para exhortar a la SEP a dar a conocer y publicar la programación detallada del PIDIRFEN. En el propio dictamen, se aclaraba que su formulación se debía

⁹ La SEP, por medio de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente realizó los primeros concursos de ingreso a la docencia y de promoción a otras funciones educativas en julio de 2014 y entregó los resultados un mes después. En diciembre de ese mismo año, realizó un concurso extraordinario.

¹⁰ En agosto de 2015, se subió al portal de la DGESE una presentación en PowerPoint que contenía varias láminas con datos y que culminaba con la propuesta de reducir la oferta educativa de las escuelas normales (esta propuesta no fue anunciada sino hasta finales de ese año). En septiembre de 2015, el INEE emitió las Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica, las cuales hizo del conocimiento de las autoridades educativas para su atención. En ellas se hacían sugerencias para que las autoridades educativas de orden federal y local tomaran decisiones tendientes a mejorar distintos aspectos de la educación normal y de las escuelas normales. Estas directrices, sin embargo, fueron inicialmente rechazadas por la SEP, bajo el argumento que las atribuciones del INEE se circunscribían a la educación básica y media superior, por lo que todo lo referente a la educación normal era atribución exclusiva de la SEP. Asimismo, aludió que todas las sugerencias vertidas por el INEE se estaban realizando en el marco del PIDIRFEN, sin dar mayores detalles (INEE 2015; INEE 2017).

a la falta de información detallada sobre el Plan y de las fechas y los términos de la presentación del Nuevo Modelo de Educación Normal, cuya emisión se juzgaba urgente dado el abandono en el que se encontraban las escuelas normales y que se reflejaba en los resultados del primer concurso de ingreso a la docencia (de los 7 mil 425 egresados de normales públicas que presentaron el examen 4 mil 122 no contaban con una formación inicial idónea) (Comisión Permanente de la LXII Legislatura. 2015).

Desde su anuncio, el PIDIRFEN fue objeto de rechazo y reforzó la oposición a la reforma educativa en las escuelas normales, principalmente en las normales rurales¹¹, pues estas consideraban que anticipaba su cierre (Castro, 2016). En la Declaración de Tiripetío, documento que recoge las conclusiones de un foro organizado por profesores y estudiantes normalistas de distintos estados en la Escuela Normal Rural “Vasco de Quiroga” de Michoacán, en diciembre de 2015, se señala lo siguiente:

Dicho Plan, parte de un diagnóstico parcial y sesgado sobre la situación que guardan las instituciones formadoras de docentes y tiene como propósito principal: eliminar la especificidad del normalismo en los procesos de formación inicial docente, en aras de abrir este campo a las demás Instituciones de Educación Superior (IES) públicas y privadas, provocando la despedagogización de los docentes en formación, pues la pedagogía corresponde y se desarrolla centralmente en las escuelas Normales (Declaración de Titipetío, 2015).

Este rechazo creció con la creciente indignación de la comunidad normalista respecto del manejo gubernamental del caso Ayotzinapa y a finales de 2015 cuando la SEP comunicó que en el marco del PIDIRFEN -el cual se anunció estaría listo en febrero de 2016- se reduciría la oferta educativa de todas las normales del país, la cual pasaría de casi 30 programas de licenciatura a dos (educación y docencia, y educación inclusiva), medida que entraría en vigor una vez realizado un piloteo en algunas de estas.

El grueso de la comunidad normalista y algunos investigadores consideraron que era una propuesta unilateral y sin sustento (Castro 2016; Díaz-Barriga, citado en Poy 2016), elaborada por las cúpulas burocráticas de la SEP y envuelta en un gran hermetismo, que lejos de fortalecer a las normales las sumía en la incertidumbre y constituía un atentado

¹¹ Varios investigadores coinciden que se trata de las instituciones de enseñanza superior más abandonadas por el gobierno, debido a que desde la década de los sesenta se volvieron incomodas porque tendieron a politizarse y radicalizarse, produciendo una alta conflictividad con el gobierno y otros actores sociales (González y Amann, 2009). Por esa misma característica, estas normales se han opuesto sistemáticamente a cualquier propuesta de cambio proveniente del gobierno (Guevara, 2017).

contra el proyecto histórico del normalismo (Cázares, 2016); además, apenas en 2012 -y también producto de una decisión considerada vertical y apresurada por el final del sexenio- la SEP había introducido nuevos programas de licenciatura en las escuelas normales, cuya apropiación por parte del profesorado se consideraba poco consolidada¹². De igual forma, estos actores interpretaban que la propuesta de reducir la oferta era una respuesta tardía e inapropiada de la SEP al cuestionamiento de que se trataba de una reforma laboral-administrativa y no propiamente educativa (Juárez y Comboni 2014; Arnaut, 2018).

Fue tal el rechazo que causó este planteamiento que finalmente no paso de un intento de piloteo durante el ciclo escolar 2015-2016. Además, el PIDIRFEN no fue presentado en febrero de 2016 como se había anunciado (ni tampoco en julio de ese año cuando la SEP presentó el Nuevo Modelo Educativo (NME)). Trascurrieron los meses y en junio de ese año, la SEP enfrentaría una nueva ola de rechazo a la reforma educativa por parte de la comunidad normalista, esta vez debido a la detención de dos líderes de la CNTE acusados de lavado de dinero y luego por el uso excesivo de la fuerza en Nochixtlán, Oaxaca, donde un grupo de integrantes de la CNTE y lugareños que mantenían un bloqueo carretero para exigir la liberación de los detenidos fueron brutalmente reprimidos en un operativo conjunto de fuerzas federales y estatales (CMDPDH, 2016).

Luego de estos sucesos, el PIDIRFEN fue borrado prácticamente de todo documento y discurso de la SEP. Los firmantes de la declaración mencionada, por su parte, convocaron a otras reuniones y consultas, con el propósito de recuperar propuestas de la base dirigidas a mejorar y fortalecer a las escuelas normales, acciones que se enmarcaban en un proceso que la CNTE denominó Diálogo Nacional por la Educación (Cázares, 2016). Asimismo, la CNTE solicitó al gobierno federal la reactivación de las mesas de negociación con la Secretaría de Gobernación, y para ello reactivó la denominada Comisión Nacional Única Negociadora (CNUN), integrada por líderes de las secciones disidentes de Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca. El objetivo primordial de esta comisión era la abrogación de la reforma educativa y exigir el resarcimiento de las afectaciones que se consideraban derivadas de su aplicación (CNTE, 2016).

¹² La introducción de estos programas no contó con la aprobación del SNTE, ya que se oponía a que tuvieran una duración de cinco años como proponía la SEP. Por ello, en distintos momentos el Sindicato trabajó su implementación (Carro, 2016).

En este marco, la SEP cambió el nombre del PIDIRFEN por Estrategia Nacional para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales. Para el diseño de esta, la dependencia señaló que se recuperaron las opiniones y propuestas vertidas en los foros nacionales de consulta para la revisión del modelo de educación normal e información producto de visitas a diversas escuelas normales y conversaciones con sus comunidades. Pese a ello, estas siguieron considerando que sus voces no eran tomadas en cuenta y que tanto el diagnóstico como las propuestas se habían construido de manera centralizada por la SEP.

En resumen, durante la fase de formación de la agenda en torno al problema público que motivó la creación del PIDIRFEN y que luego se convertiría en la Estrategia Nacional 2017, se identifica una arena política con distintos momentos de confrontación discursiva y real entre diversos actores. En 2012, el entrante Gobierno Federal, que había recuperado para su planteamiento de reforma educativa las recomendaciones de la OCDE, construyó primero una alianza política que culminó en la firma del Pacto por México, con lo cual garantizó la aprobación de la reforma constitucional y la legislación secundaria. A su vez, el gobierno encontró posiciones afines en grupos empresariales (como la Coparmex y el CCE), organizaciones civiles (Mexicanos primero e IMCO), medios de comunicación y líderes de opinión (principalmente de Televisa).

En ese mismo año, las voces críticas a la reforma educativa fueron principalmente el SNTE, la CNTE y sectores del magisterio y de las comunidades normalistas, así como algunos analistas e investigadores educativos. Posteriormente, desde mediados de 2013 y hasta mediados de 2014, en el marco de la narrativa de la importancia de intervenir en las escuelas normales para mejorar la calidad de la educación básica, el gobierno aportó un primer diagnóstico de los retos que enfrentaban dichas instituciones y convocó a un foro para, en el discurso, recuperar las propuestas del magisterio y de la comunidad normalista, aunque este foro fue visto más como una estrategia de legitimación. En ese periodo, los grupos críticos fueron los mismos, excepto el SNTE, cuyo recién ascendido líder se alineó a la reforma, luego que la exlíderesa fuera encarcelada.

La aplicación y primeros resultados del SPD en agosto de 2014, pero principalmente los sucesos de Ayotzinapa en septiembre de ese mismo año marcaron el inicio de un periodo de fuerte rechazo a la reforma por parte de la comunidad normalista y de hermetismo con relación al PIDIRFEN, al que seguiría un año (2015) de indefiniciones y luego un intento de piloteo de propuestas que se consideraron erráticas e inoportunas, y que obligaron al

replanteamiento de las líneas de acción para introducir cambios en las escuelas normales. A partir de entonces y durante casi todo el 2016, no se habló públicamente del PIDIRFEN, pese a que ese año la SEP presentó el NME. El hermetismo sobre dicho plan culminaría finalmente en julio de 2017 con la publicación de la Estrategia Nacional 2017.

Problemas de Diseño de la Estrategia

La Estrategia Nacional se publicó oficialmente en julio de 2017, en el marco de la emisión de los documentos del NME. Su lanzamiento fue visto por la comunidad normalista y los analistas como tardío, ya que, desde septiembre de 2013, la LGSPD establecía que la SEP debía formular un plan integral de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas.

La Estrategia recuperó el diagnóstico formulado en el PIDIRFEN, el cual no explicitaba el problema público que pretendía resolver, aunque exponía algunos datos e inferencias de los principales problemas de calidad y pertinencia de la educación normal. En cambio, a nivel discursivo la estrategia mostraba mayor desarrollo: la SEP argumentaba que transformar y mejorar las escuelas normales era necesario y urgente para los fines de la reforma educativa -enfocada en elevar la calidad de la educación obligatoria-, puesto que contribuiría a resolver los desafíos que enfrenta la educación en un mundo cambiante y globalizado y se implementaría para garantizar que las escuelas normales siguieran siendo el pilar de la formación inicial de docentes y que estos tuvieran una formación adecuada para enfrentar los retos del siglo XXI (SEP, 2017). Asimismo, enfatizaba que había sido producto de “un arduo trabajo colaborativo y de las valiosas aportaciones de docentes, directivos, estudiantes y autoridades estatales, fue posible entablar un diálogo directo con la comunidad normalista en un proceso incluyente, que posibilitó la concreción de esta estrategia” (DGESPE, 2018).

Entre los datos que aportaba el diagnóstico destacan los siguientes:

1. En el subsistema trabajan 26,493 personas, de las cuales 16,628 eran docentes, 160 investigadores o auxiliares de investigación y 1,002 directivos. El resto del personal (8,703 personas) desempeñaba funciones administrativas o de otro tipo.
2. El mayor número de profesores se concentra en el rango de 30 a 59 años de edad. Del total, 62% tenía menos de 15 años de antigüedad, 27% tenía entre 15 y 29 años de servicio y 11% tenía 30 o más años de servicio.

3. 54% de los profesores estaban contratados por horas, 28% de tiempo completo y 18% de medio tiempo o tres cuartos de tiempo.
4. Hasta 2014 solamente 182 profesores habían obtenido el perfil deseable de PRODEP, cifra que representaba el 4.2% de los 4,302 docentes o docentes-investigadores de tiempo completo en escuelas normales públicas.
5. El 69% de los profesores tiene una formación en el área de educación. Mas de la mitad de ese porcentaje ha cursado alguno de los niveles de posgrado, pero sólo el 50% de los profesores que ha cursado un posgrado ha obtenido el grado académico.
6. En las normales públicas hay profesores con formación en áreas de conocimiento que poco o nada se asocian con la educación o la formación de docentes.
7. En las normales públicas existen 84 cuerpos académicos (81 en formación y tres en consolidación). Estos cuerpos académicos se ubican en 52 escuelas de 18 estados.
8. En las normales públicas se ofrecen 63 programas de posgrado, ninguno de los cuales se encuentra reconocido por el PNPIC.
9. En el Examen General de Conocimientos (EGC) 2013, 30% de los estudiantes de normales públicas obtuvo un nivel insuficiente y 25% un nivel sobresaliente. En las normales particulares más del 50% de los estudiantes obtuvo un nivel insuficiente y 7% un nivel sobresaliente. En las normales públicas, la licenciatura en educación física obtuvo los mejores resultados (37% de estudiantes con nivel sobresaliente y 38% en nivel satisfactorio), mientras que la licenciatura en primaria intercultural bilingüe obtuvo los resultados más bajos (67% de estudiantes en nivel insuficiente). La licenciatura en secundaria tiende a mantener bajos resultados en la mayoría de las especialidades, siendo física la especialidad con resultados más bajos.
10. Un total de 175 escuelas normales tenían al menos un programa educativo evaluado por los CIEES. De las 121 escuelas públicas con esa característica, 54 se ubicaron en el nivel 1 y 67 en el nivel 2. Las principales observaciones y recomendaciones de los evaluadores fueron: mejorar la formación disciplinaria, fortalecer el perfil de egreso y evaluar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes durante su tránsito por la educación normal.
11. En el concurso de ingreso a la educación básica 2014-2015, de un total de 49 mil sustentantes egresados de escuelas normales públicas, 35% obtuvo un resultado no idóneo. De los 2,514 sustentantes provenientes de normales rurales, casi 65% tuvo un resultado no idóneo.
12. En la mayoría de los estados, el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN) es la única fuente de financiamiento de las escuelas normales, y en general

resulta insuficiente para atender sus necesidades (pese a que, en el convenio de conformidad con el ANMEB, los gobiernos estatales convinieron asignar recursos estatales crecientes adicionales a las aportaciones federales). Del 2013 al 2015 se asignó al PEFEN un monto de 1.5 mil millones de pesos, sólo para 2015 se autorizó un monto de 909 millones, de los cuales 400 millones se dirigieron a escuelas normales.

13. El retraso en la ministración de recursos en los estados obliga a las escuelas normales o instituciones educativas a suspender o cancelar algunas acciones planteadas.
14. Del 2013 al 2015 se asignó al Programa Becas de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social (PROBAPISS) un monto de 505 millones de pesos, sólo para 2015 se autorizó un monto de 182 millones.
15. Del 2012 al 2014 se asignaron 35 millones de pesos al Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), los cuales se utilizaron para contratar a profesores de tiempo completo, financiar estudios de posgrado de calidad, otorgar reconocimiento de perfil deseable a profesores de tiempo completo, financiar actividades de cuerpos académicos y redacción de tesis de doctorado (SES, 2015).

Al observar estos datos, un primer problema que se observa es que el diagnóstico no es suficientemente sólido por las siguientes razones:

- No se revisa a profundidad toda la información disponible sobre el subsistema de educación normal. Así, el diagnóstico no alcanza a dimensionar la diversidad institucional presente en el subsistema (ubicación rural o urbana, perfil y misión institucional¹³, oferta educativa, tamaño de matrícula, estructura organizacional, características de académicos y estudiantes, mecanismos de ingreso del personal, dependencia administrativa y concentración de autoridad, recursos, entre otras variables) ni mostrar aspectos relacionados con las historias, misiones y culturas escolares existentes en las escuelas normales y las desiguales condiciones que tienen para el desarrollo de la enseñanza, la investigación y la difusión cultural, dado que las pautas para su desarrollo institucional y académico habían seguido caminos distintos a los de la educación superior¹⁴. Por todo esto, ese diagnóstico

¹³ Dentro de la denominación genérica escuelas normales se incluyen a las beneméritas y centenarias, centros regionales, normales superiores, estatales, urbano-federales, rurales, experimentales, interculturales bilingües, escuelas de educación física, especial y artística y centros de actualización del magisterio.

¹⁴ Las escuelas normales se mantuvieron adscritas a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal hasta 2005, cuando se creó la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) y se transfirió a la Subsecretaría de Educación Superior (SES) (Medrano, Ángeles y Morales 2018).

no da cuenta de las condiciones reales para el fortalecimiento y transformación de las escuelas normales.

- El reconocimiento de ese “mosaico diverso e inequitativo” (Trejo y Martínez, 2019, p. 186) era crucial para el diseño de la Estrategia Nacional 2017 porque las evaluaciones han señalado que se trata de uno de los factores que explican por qué los programas federales de apoyo -como el Programa para el Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales (PROMIN)- tienen resultados desiguales entre instituciones (De Garay et al, 2008). Así, aunque el diagnóstico proporciona una caracterización general del subsistema y presenta información e indicadores del conjunto de normales públicas, no analiza información desagregada que permita dimensionar la diversidad institucional, o la incidencia del problema desde una perspectiva geográfica (estatal). Lo anterior ayuda a explicar por qué el problema público queda definido implícitamente y las alternativas para resolverlo siguen una orientación generalista, que erróneamente asume que todas las instituciones que imparten educación normal presentan las mismas problemáticas y condiciones institucionales. De hecho, como se abordará más adelante, la Estrategia Nacional 2017 no sólo no reconoció la diversidad de instituciones que pretendía fortalecer y transformar, sino al igual que las políticas que la antecedieron apostó por un isomorfismo institucional para asemejarlas con las universidades¹⁵. Esto ha sido un reto para las escuelas normales desde su adhesión a la educación superior, pues han tenido que adoptar programas que fueron pensados para cierto tipo de IES, principalmente las universidades que hacen investigación (como en los casos del Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el Sistema Nacional de Investigadores (SIN) y el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI))¹⁶

¹⁵ Al respecto, ya desde los ochenta Olac Fuentes señalaba respecto de la diferenciación interna del sistema de educación superior, que: “desde la perspectiva de la organización de los conocimientos y de las prácticas educativas, el telón de fondo de la diferenciación de las formas académicas ha sido la tendencia a la conservación de las estructuras y las prácticas que caracterizaron a la vieja universidad (1986, p. 11).

¹⁶ El PROMEP, por ejemplo, originalmente fue diseñado para un tipo particular de universidad que privilegia la investigación y se apoyó de políticas previas que fortalecieron al profesorado universitario (el Sistema Nacional de Investigadores, el programa SUPERA y las becas para estudios de posgrado del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (Edel-Navarro, Ferra-Torres y De Vries, 2018). En aras de sumarse a este tipo de políticas (por los recursos económicos y el prestigio que conllevan), se han generado pautas y dinámicas semejantes, en las que las escuelas normales -y las otras IES- emulan este tipo de universidad “modelo”, lo que promueve un isomorfismo institucional (Muñoz Izquierdo, Núñez y Silva, 2004; Galaz y Sevilla, 2006).

- No se presenta una revisión exhaustiva de las políticas públicas previas ni de las evaluaciones a las mismas. Se observa un conocimiento superficial de los aciertos y desafíos que tuvieron los programas previos, y que deberían considerarse para plantear alternativas basadas en la evidencia. Por ello, la Estrategia Nacional 2017 no señala de qué manera atenderá las deficiencias detectadas en las políticas que la anteceden¹⁷. En el mismo sentido, no se traza una teoría del cambio que haga explícitos los efectos deseados para cada una de las acciones que se propone implementar.
- No hay un análisis presupuestal que permita estimar con alguna precisión la cantidad de recursos (financieros, humanos, técnicos, etc.) que se requieren para implementar los componentes de la Estrategia Nacional 2017. Esto puede deberse a la caracterización y cuantificación general e implícita del problema público y la falta de un ejercicio de factibilidad y progresividad de su solución. Además, al enunciar recurrentemente que cualquier asignación económica queda sujeta a la disponibilidad presupuestaria, es evidente que desde el diseño no se consideraron las limitaciones financieras para su implementación. Al respecto, cabe retomar lo que señala Parsons: “sin ese ejercicio de cálculo bajo restricciones se condena la acción del gobierno al amateurismo, a la ineffectividad” (Parsons, 2007, p. 116)

Una vez expuesto este breve análisis al diagnóstico a continuación se pasa a los problemas observados en otros elementos del diseño. Para ello, primero se abordará la estructura de la Estrategia, la cual se organiza en seis ejes:

1. Transformación pedagógica acorde al Nuevo Modelo Educativo
2. Educación indígena e intercultural
3. Aprendizaje del inglés
4. Profesionalización de la planta docente en las escuelas normales
5. Sinergias con universidades y centros de investigación
6. Apoyo a las escuelas normales y estímulos para la excelencia

Figura 2. Principales planteamientos en cada eje de la Estrategia Nacional 2017

¹⁷ Es posible que esto también se debiera a la falta de este tipo de información o de recursos y capacidades para su sistematización. Además, como se señaló arriba, varios analistas indican que durante el sexenio 2006-2012, la SEP había cedido importantes espacios de la estructura burocrática al SNTE, cuyo poder de veto había frenado varias iniciativas para intervenir en distintos ámbitos del sector educativo, incluida la educación normal.

Ejes	Principales planteamientos
1	Renovación y alineación curricular de la educación normal con la educación básica, con énfasis en un dominio profundo de las disciplinas académicas, la práctica docente desde el primer año de la licenciatura, la incorporación de la educación socioemocional, la educación inclusiva y uso de las TIC. Se programó que los cambios en el currículo de la educación normal y la educación básica se empataran en el ciclo escolar 2018-2019.
2	Adopción de una perspectiva equitativa, inclusiva e intercultural en la formación inicial de los docentes, que iba desde formar a suficientes maestros que dominaran alguna lengua indígena para garantizar el derecho de los estudiantes de escuelas indígenas y regulares a una educación bilingüe hasta la incorporación de los saberes de los pueblos indígenas en el currículum y una formación con perspectiva de interculturalidad.
3	Contratación de profesores de inglés para que los estudiantes normalistas desarrollaran habilidades, conocimientos y estrategias comunicativas en inglés. Con esto se pretendía que, a mediano plazo, las escuelas públicas de educación obligatoria contaran con maestros bilingües, para que los niños y jóvenes logaran un dominio intermedio del inglés al concluir ese tramo de su educación.
4	Consolidación de la planta académica de las normales. Con el apoyo de una comisión asesora, se aseguraría que el reglamento de ingreso y promoción del personal académico y directivo estuviera basado en el mérito. Se proponía ampliar las opciones de formación continua y profesionalización de dicho personal, la investigación aplicada y el desarrollo de prácticas pedagógicas innovadoras, intensificar la colaboración y el intercambio académico entre normales y otras IES por medio de redes e introducir dinámicas de cooperación e innovación educativa, tanto en el ámbito nacional como internacional.
5	Construcción de sinergias entre normales y universidades y centros de investigación. Se proponía fortalecer la relación entre dichas instituciones para el desarrollo de proyectos comunes, el intercambio de experiencias y la construcción de redes, así como para lograr un mayor intercambio académico y trabajo colaborativo. Igualmente, se sugería que la formación en las normales profundizara en el aprendizaje de contenidos disciplinares y las universidades en conocimientos pedagógicos y habilidades didácticas.
6	Creación de apoyos e incentivos para mejorar aspectos de la infraestructura, en especial las bibliotecas y el equipamiento de las normales, así como materiales y recursos para

	la enseñanza. Adopción de mecanismos para la asignación de recursos extraordinarios para las normales que desarrollen las mejores prácticas de transformación
--	---

Fuente: elaboración propia a partir de información de la SEP (2017b y 2017c).

Estas líneas de acción se justificaron oficialmente como una respuesta al planteamiento del NME de lograr la formación integral del alumnado de educación básica, para lo cual se requería de maestros con un cierto tipo de formación, demanda que se canalizaba así a las escuelas normales. Sin embargo, lo cierto es que existían similitudes con las líneas de acción del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN) de 1996: 1) transformación curricular; 2) actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las normales; 3) elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regulación del trabajo académico y; 4) mejoramiento de la planta física y del equipamiento de escuelas normales.

Por lo anterior, se interpreta que la Estrategia Nacional 2017 tuvo un enfoque incremental, pues retoma y adecua propuestas del PTFAEN y agrega otras, que podrían considerarse cambios marginales: el enfoque de inclusión y diversidad en la educación, la creación de sinergias entre normales y otras IES y la enseñanza del inglés. Estas últimas propuestas, por cierto, no respondían al diagnóstico que la SEP había dado, sino al objetivo de alinear la propuesta con el PSE, el NME y la Estrategia Nacional de Inglés (publicada en julio de 2017 y cuya creación fue relacionada con un estudio publicado en 2015 por la organización Mexicanos Primero: *Sorry. El aprendizaje del inglés en México*).

Con relación al proceso de diseño y algunos aspectos de contenido también se identifican otros problemas:

- Al menos en las líneas generales de política que abarca la reforma y que enmarcan la Estrategia, parece que el gobierno no decide, sino que ratifica lo recomendado por una instancia externa y con un perfil considerado tecnocrático (OCDE), en parte por la presión de grupos empresariales (CCE, Coparmex) que reconocen que la reforma responde a sus intereses (desde los enfoques elitista y neomarxista, podría decirse que el gobierno decide a favor de intereses de la clase capitalista o de las élites). En las líneas específicas, se advierte que el diseño de la Estrategia también sigue una tendencia tecnocrática de enfoque incremental, pues como se expuso arriba, propone ajustes marginales a políticas previas. Adoptar un enfoque incremental no es un problema en sí mismo, sin embargo, los ajustes hecho por la

Estrategia pudieron haber sido más pertinentes si se hubieran considerado las críticas, opiniones y sugerencias de la comunidad normalista y de los analistas.

- En relación con lo anterior, no se percibe una planeación participativa en el diseño, excepto en la construcción de los nuevos planes de estudio, en la que colaboraron profesores normalistas, investigadores y la Académica Mexicana de Ciencias (SEP, 2018a). Si bien se abrieron espacios para la participación de actores educativos, en especial mediante foros de consulta con la comunidad normalista y algunos especialistas, los foros parecen haber sido más una reacción del gobierno en busca de legitimidad que una acción propositiva y abierta a las sugerencias¹⁸. Al respecto, y considerando los modelos de poder en la toma de decisiones, puede decirse que, en este proceso de diseño centralizado, confluyeron los modelos elitista y tecnocrático. Esa falta de apertura, además, parece haber tenido efectos también en la implementación de la Estrategia, pues las comunidades normalistas no estuvieron de acuerdo en ejecutar una política en la que no se les tomó en cuenta. Además, la SEP subestimó la importancia de construir acuerdos con los actores que de acuerdo con la estrategia se encargarían de su implementación.
- No se concibe una propuesta integradora desde el diseño. Por el contrario, se nota una falta de articulación y congruencia entre las distintas intervenciones y actores que la Estrategia pretende movilizar para lograr sus fines. Tampoco se explicitan los mecanismos de coordinación ni las opciones para articular reglas de operación y objetivos de los programas y disposiciones, entre otros elementos que estarían implicados en la ejecución de la estrategia.
- Desde el diseño se omite reconocer las limitantes normativas que tienen las normales (no cuentan con autonomía) para suscribir convenios con otras IES o para participar en concursos para la obtención de recursos para la investigación. Asimismo, se desconoce la descentralización educativa y lo que implica en términos de establecimiento de regulaciones de aplicación general para el ingreso, o la promoción del personal académico de las normales.
- Desde el diseño no se presenta una ruta de implementación o cronograma que dé cuenta de una planeación prospectiva o de una visión de largo alcance. Por ello,

¹⁸ Como se explicó en el apartado referido a la formación de la agenda, el cuestionamiento de que se trataba de una reforma laboral y no educativa parece haber motivado al Gobierno Federal a realizar foros y consultas con distintos actores.

no logra especificarse cuáles son los tiempos que requiere la ejecución de cada componente de la Estrategia.

En resumen, desde el diagnóstico de la Estrategia Nacional 2017 se presentan problemas que pudieron afectar el diseño de la misma (e incluso también su implementación), como el nulo reconocimiento de la diversidad presente en el subsistema de educación normal y de los resultados y limitaciones de las políticas previas, la falta de un análisis presupuestal y de una perspectiva integradora, por mencionar algunos.

Problemas de Implementación de la Estrategia

Este apartado presenta un análisis de los principales problemas de implementación de la Estrategia Nacional 2017, organizados en los seis ejes de acción que la conformaron. Al respecto, cabe aclarar que la estrategia solo estuvo vigente de julio de 2017 a los primeros meses de 2019 y, como se mencionó en el apartado previo, no incluyó ningún plan de implementación¹⁹, excepto la fecha de entrada en vigor de los nuevos planes y programas de estudio para la educación normal (al inicio del ciclo escolar 2018-2019). Asimismo, como también se señaló arriba, al analizar el diseño de esta estrategia podían vislumbrarse varios problemas que podrían afectar la implementación, como la falta de un ejercicio de factibilidad que tuviera en cuenta aspectos como el presupuesto²⁰ o las capacidades que se requerirían para movilizar a diversos actores a favor de los objetivos de la política, en un entorno caracterizado por la protesta contra la reforma educativa.

Precisamente, respecto de la renovación curricular de la educación normal para empatarla con la educación básica y reforzar las perspectivas equitativa, inclusiva e intercultural en la formación normalista (primeros dos ejes de la estrategia), la decisión ponerla en marcha al inicio del ciclo escolar 2018-2019 constituyó un primer problema de implementación, ya que cuando fueron publicados los nuevos planes y programas para 16 licenciaturas ya había sido electo como presidente el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia (Morena y partidos del Trabajo y Encuentro Social), cuya principal promesa de campaña para el magisterio en general y el normalismo en particular había sido la derogación de la reforma educativa de 2013 y su programa de política. Así, dichos planes, que sólo fueron

¹⁹ Para algunos profesores normalistas, esta ausencia explicaría los avances intermitentes que se observaron en la implementación y los tropiezos y omisiones que se presentaron durante la misma (Sebastián, 2018a).

²⁰ Con relación a los recursos financieros de los que disponía la DGESE, entidad responsable de coordinar la implementación de la Estrategia y de distribuir los recursos a las normales, cabe destacar que se mantuvo una tendencia a la baja. En 2017, el presupuesto asignado a dicha dependencia fue de 849 millones de pesos, mientras que entre 2018 y 2019 cayó de 738.7 a 447.5 millones (Alonzo, 2018).

presentados de manera general, habían nacido con mínimas probabilidades de llevarse a cabo como estaba previsto²¹.

Al respecto, varios especialistas señalaron que, pese a que la comunidad normalista y un grupo de especialistas emplazaron al diálogo y solicitaron a la SEP postergar la aplicación de los nuevos planes y programas, esta se obstinó en seguir adelante, aun cuando en las propias normales no había claridad sobre cuáles cursos debían rehacerse o renovarse con la adopción de los nuevos programas curriculares (Sebastián, 2018a). Así, es probable que, al iniciar el ciclo escolar 2018-2019, algunos profesores normalistas optaran por desobedecer antes que involucrarse en la aplicación incierta del nuevo planteamiento curricular, lo cual es explicable desde los enfoques bottom-up, que reconocen que los actores pueden decidir no actuar o desarrollar prácticas contingentes durante la implementación.

En lo referido al tercer eje, enseñanza del inglés para todos los profesores y estudiantes normalistas, la SEP señaló que contrataría a más de mil profesores de inglés para las normales. Así, en julio de 2017 lanzó una convocatoria en la que ofertó 646 plazas para las 263 normales públicas del país, con un sueldo superior a 21 mil pesos mensuales (SEP, 2017d); además pagaría el examen de certificación (uno de los requisitos) a los primeros mil candidatos registrados. Los recursos para estas plazas fueron, de hecho, el único rubro que reportó un aumento en medio de la reducción presupuestal para la DGESE en 2018 (CIEP, 2017). En ese marco, en febrero de 2018 se asignaron 582 plazas, quedando 64 vacantes porque en algunos estados los candidatos no aprobaron las etapas del proceso (SEP, 2018b). No obstante, esa fue la única convocatoria del periodo analizado, de manera que no se cubrió la meta prevista. Por otra parte, investigadores han señalado que con los seis cursos que se introdujeron en el nuevo programa de estudios y que ninguna otra asignatura se imparta en inglés, difícilmente los normalistas lograran realmente aprender inglés (Martínez Fierro y Román, 2018).

Por otra parte, algunos profesores normalistas han señalado que la enseñanza del inglés empezaba a competir con otro de los objetivos de la Estrategia, el de afianzar la enseñanza de las lenguas indígenas, el enfoque de interculturalidad y la inclusión de los saberes de los pueblos indígenas en el currículum de la educación normal. Esta disputa sería el reflejo

²¹ Fue hasta enero de 2019, ya en el marco del nuevo gobierno, que se publicó un documento denominado “Acompañamiento curricular para la implementación de los Planes de Estudio 2018” (DGESE, 2019).

de lo señalado en el análisis del diseño, referente a la falta de una perspectiva integradora que articulara y diera coherencia los distintos componentes de la estrategia.

Con relación a la consolidación de la planta académica (cuarto eje), a finales de 2017 se integró una comisión que propuso unas nuevas normas para el ingreso, la promoción y el otorgamiento de estímulos en las normales, que fueron publicadas en febrero de 2018. Sin embargo, un primer problema fue que su aplicación quedaba inicialmente restringida a la Ciudad de México, donde la SEP mantenía el control administrativo de las normales, mientras que en el resto del país quedaba en manos de las autoridades educativas locales (cabe recordar que el subsistema de educación normal fue transferido a los estados en 1992 en el marco del ANMEB). Así, la SEP tuvo que realizar reuniones con dichas autoridades a lo largo del país para lograr que suscribieran acuerdos para la aplicación de esas normas. Este fue un trabajo arduo porque la SEP no consideró la participación de dichas figuras en la elaboración de la nueva normatividad y en algunos casos se interpretaba que tal disposición federal era sólo un referente para que cada estado elaborara su propia reglamentación en la materia.

Por otra parte, las normas contemplaban la integración de una comisión técnica nacional y una comisión dictaminadora institucional, aunque se observan varios desaciertos con relación a su integración y funcionamiento que pueden volverlas inoperantes, como la confluencia en la misma comisión dictaminadora de participantes con perfil académico y otros de corte sindical, o la mención de que la regulación pretende “asegurar que sean las personas poseedoras de una auténtica vocación, de capacidad de trabajo, de amor a la educación y de gusto por el aprendizaje” (SEP, 2018c, p. 3) las que se seleccionen para desempeñarse como profesores o directivos, siendo que se trata de conceptos difíciles de operacionalizar en algún instrumento que pueda usarse durante el proceso de selección. De hecho, la vocación es considerada un requisito para participar en el proceso, dejando prácticamente en manos de cada comisión dictaminadora su valoración.

Asimismo, de acuerdo con Sebastián (2018b), las normas prevén para ciertas categorías de profesorado una carga laboral que no favorece la participación en el PRODEP, y en otros casos, las actividades que se establecen para algunas categorías guardan mayor relación con el número de horas que con el perfil profesional.

En lo que se refiere a la ampliación de las oportunidades de formación continua de los profesores normalistas, en 2018 la DGESEPE comenzó a generar algunos cursos centrados principalmente en la habilitación para enseñar conforme los nuevos programas de estudio.

La mayoría de estos cursos se impartieron en línea o siguiendo el cuestionado modelo de formación en cascada (Sebastián, 2018a); además, en general no tuvieron acompañamiento y se vieron afectados por la deficiente infraestructura disponible en las escuelas normales y por las problemáticas en torno a la renovación curricular que se señalaron al inicio de este apartado. Así, la ampliación de oportunidades para la formación del profesorado normalista se limitó a lo relacionado con el nuevo planteamiento curricular y tuvo serias deficiencias.

En lo relativo a la construcción de sinergias entre normales y universidades y centros de investigación (quinto eje), se identifican problemas derivados del estatus jurídico de las normales. El hecho de no gozar de autogobierno les impide suscribir convenios con otras IES y representa una limitante para que participen por fondos concursables para obtener financiamiento externo para mejorar sus funciones de docencia e investigación. Además, en algunos estados, las normales se encuentran todavía adscritas a la educación básica, situación que les impide participar en programas dirigidos a las IES.

Sobre este mismo punto, se agudizó un reto que ya enfrentaban las escuelas normales, y que consiste en seguir el modelo de una universidad de investigación que estaba detrás de este eje de la estrategia, dada su historia como instituciones formadoras de docentes, sin tradición de investigación ni condiciones adecuadas para realizarla. Además, se trata de un planteamiento que puede generar distorsión y desorientación para su profesorado, que puede llevarlo a centrarse en obtener los puntos con los que se mide la productividad académica, en detrimento de su actividad docente, o también exacerbar el individualismo en detrimento del trabajo colegiado (Edel-Navarro, Ferra-Torres y De Vries, 2018).

Igualmente, la Estrategia Nacional 2017 no reconoce las limitaciones para impulsar la investigación en las escuelas normales. La mayoría de estas no tenía condiciones para la conformación y desarrollo de Cuerpos Académicos en el marco del PRODEP ni para que participaran en redes académicas nacionales e internacionales, debido tanto a limitaciones de infraestructura y de apoyos institucionales para la investigación, como por los tipos de contratación y perfiles de su planta académica (Medrano, Ángeles y Morales 2018). Para 2017, por ejemplo, 31% de los docentes era de tiempo completo y sólo 4% contaba con el grado de doctor (Edel-Navarro, Ferra-Torres y De Vries, 2018). Así, para 2018 se tenían registrados 199 Cuerpos Académicos en las normales del país, 170 en formación, 28 en consolidación y sólo 1 consolidado, siendo la Ciudad de México la entidad con mayor número de cuerpos (Ruíz, Campos y Gamboa, 2019).

En lo que toca a la movilidad académica, si bien se generaron programa de intercambio para docentes y estudiantes, no se plantearon alternativas para superar el añejo problema de la existencia de una valoración diferenciada entre los créditos de asignatura de una escuela normal y los de otras IES.

Como se advierte, prácticamente todos los ejes de la Estrategia Nacional 2017 tuvieron problemas de implementación, algunos asociados a la falta de viabilidad que debía ser advertida desde el diseño y otros como resultado de la resistencia al cambio de los actores por la malestar que había generado la reforma en general y la estrategia en particular, la infraestructura deficiente para soportar la implementación de algunos componentes o la falta de articulación y coherencia entre los mismos, por señalar algunos.

IV. Cambio de gobierno en 2018: ¿Hacia una nueva política para la transformación de las escuelas?

El cambio de gobierno en 2018 trajo un nuevo planteamiento de transformación para la educación normal, aunque varios componentes de la Estrategia Nacional 2017 siguieron implementándose de manera inercial hasta bien entrado el año 2019 (incluso otros todavía se mantienen con algunos cambios). Ese planteamiento se enmarcaba en los compromisos que el entonces candidato a la presidencia por la coalición “Juntos haremos historia” hizo en Guelatao en mayo de 2018, la reforma constitucional aprobada en mayo de 2019 y la denominada Nueva Escuela Mexicana (NEM), con la cual el actual gobierno pretende una resignificación de la educación bajo un nuevo conjunto de aspiraciones, valores, derechos y enfoques.

Legalmente, este planteamiento se fundamentaba en lo señalado en el artículo tercero constitucional: “el Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente; de manera especial a las Escuelas Normales” (fracción VIII), así como en el artículo undécimo transitorio, que disponía la presentación una Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales a más tardar el 11 de noviembre de 2019²². Además, fue recuperado de manera general en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, que en su apartado de política social reiteró el objetivo de fortalecer a las escuelas normales.

²² A esta legislación habría que sumar lo que disponga para la educación normal la próxima Ley General de Educación Superior, aunque las escuelas normales no fueron invitadas a las reuniones organizadas por la SEP y la ANUIES para discutir el contenido de dicha ley (Sebastián, 2019).

De hecho, aun antes de publicada dicha estrategia, ya se advertían algunas acciones en el subsistema normalista, como la creación de un mecanismo de coordinación nacional de autoridades de educación normal y la organización de tres congresos nacionales²³ para recabar propuestas dirigidas a la transformación de las escuelas normales públicas, que contaron con la participación de delegados normalistas de los 32 estados.

En ese marco, en octubre de 2019 la SEP envió al Congreso el documento: “Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales. Acciones para su fortalecimiento”. Se trataba de un documento breve que justificaba el objetivo de transformar a las normales bajo el argumento de un abandono histórico ocasionado por políticas neoliberales y también por la importancia que guardan para el desarrollo del país. Se decía que en su elaboración se habían retomado propuestas vertidas en los congresos referidos, así como acuerdos y resolutivos (en algunos casos lo retomado tenía un tinte ideológico-político o bien constituían demandas gremiales, como asegurar la contratación de los egresados de normales en las escuelas públicas de educación básica y mejorar los salarios del personal administrativo y de apoyo). De acuerdo con asistentes a los referidos congresos nacionales, el documento integraba lo propuesto en esos eventos, pero también otros planteamientos que la DGESPE había elaborado con un grupo de especialistas (Carro, 2019).

El diagnóstico presentado para sustentar la estrategia indicaba que la matrícula cayó, se relegó el interés de invertir en las condiciones institucionales de las normales (aunque el presupuesto aprobado para la DGESPE en 2019 tuvo un recorte de casi 59% y fue el más bajo desde 2012²⁴), se generó un desinterés por la carrera magisterial y se adoptaron recomendaciones para los ámbitos institucional y curricular provenientes de organismos internacionales sin considerar los contextos locales y regionales del país, lo que en suma explicaría las condiciones en las que se encontraba la educación normal.

A partir de ese diagnóstico, la Estrategia Nacional 2019 proponía la recuperación del papel histórico y protagónico de las normales en la enseñanza y la revalorización del magisterio -reconociendo a los normalistas como agentes de transformación social-, para consolidar el estatus de IES especializadas en la formación docente. Entre otros puntos,

²³ Estos se denominaron Congresos Nacionales para el Fortalecimiento y Transformación de Escuelas Normales Públicas y fueron organizados por la DGESPE y por el mecanismo de coordinación mencionado.

²⁴ Esto sin considerar la caída del presupuesto entre 2020 (461.5 millones) y el proyectado para 2021, que de aprobarse quedaría en 20.6 millones de pesos.

destacaba la mención a la necesidad de dotar a las normales de autonomía de gestión curricular y pedagógica, administrativa y financiera, para lo cual se trazaba un horizonte temporal de un sexenio.

La Estrategia Nacional 2019 planteaba cinco líneas de acción, en las cuales se observa una mezcla de objetivos, metas y actividades encaminadas a mejorar distintos aspectos institucionales y sistémicos de la educación normal con otras dirigidas a la revalorización del magisterio:

- La formación de docentes para transformar el país.
- La escuela normal y su planeación para el futuro.
- Desarrollo profesional de los formadores de docentes.
- Autonomía de gestión de las escuelas normales.
- Ruta curricular

Como se advierte, los planteamientos de cambio se dirigen prácticamente a los mismos ámbitos que la Estrategia Nacional 2017 y las políticas previas, sólo que ahora las líneas de acción se presentan en otros términos y bajo otro discurso, un discurso que reconoce las problemáticas del normalismo, pero que en la práctica no da un respaldo presupuestal ni otro tipo de apoyo para emprender las acciones de mejora que se requieren para superar esas problemáticas.

V. Conclusiones

Este trabajo mostró algunos aspectos del contexto y los principales actores involucrados en la formación de la agenda que dio origen a la Estrategia Nacional de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales 2017, así como los sucesos más importantes que se dieron durante esa etapa. Asimismo, describió y analizó los principales problemas de diseño e implementación de dicha estrategia y su devenir con el cambio de gobierno en 2018, para lo cual se utilizaron algunos referentes del enfoque de políticas públicas y de sociología de la educación superior.

Con relación a la formación de la agenda se destacaron las diferencias y conflictos entre diversos actores educativos y sociales y su influencia en la configuración de la posición gubernamental en torno al problema público que implícitamente se definió para sustentar la creación de la Estrategia Nacional 2017.

En lo referido al análisis de las etapas de diseño e implementación de la citada estrategia, se dieron algunas interpretaciones sobre los principales problemas que se identificaron en ambas etapas y de algunos factores que parecían influir en la aparición de esos problemas y también algunos de sus posibles efectos en las escuelas normales o en el subsistema de educación normal en general.

Finalmente, se presentó un breve recuento del devenir de la Estrategia Nacional 2017 con el cambio de gobierno en 2018 y se advirtió la continuidad de algunos de sus elementos en el marco de la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales 2019, la cual, si bien presenta un discurso renovado con relación al fortalecimiento y transformación de las escuelas normales, tiene el grave inconveniente de no contar con un presupuesto que asegure su implementación. Por ello, parece que nuevamente la mejora de las escuelas normales será más discurso que realidad y seguirá quedando como una promesa por cumplir.

Referencias bibliográficas:

- Aguilar, L. (Ed.) (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar, L. (Ed.) (1996). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Alonzo, R. (2018). Presupuesto al normalismo: que sea otro error de dedo. *Educación Futura*. Disponible en: <http://www.educacionfutura.org/presupuesto-al-normalismo-que-sea-otro-error-de-dedo/>
- Arias de la Mora, R. (2019). El “ciclo de las políticas” en la enseñanza de las políticas públicas. *OPERA*, 25, pp. 137-157.
- Arnaut, A. (2018). [IISUE UNAM oficial] Leyes, gobernabilidad y reforma educativa (16 de mayo de 2018). Balance del sexenio en materia educativa. Mesa 1: Leyes, gobernabilidad y Reforma educativa [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=H-cjj3YaQMg&t=2108s>
- Cardoso, M. (2013). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y Cultura*, 40, pp. 123-149.

- Carro, A. (2016). Las escuelas normales: la reforma que... ¿viene? *Educación Futura*. Disponible en: <http://www.educacionfutura.org/las-escuelas-normales-la-reforma-que-viene/>
- Carro, A. (2019). El Congreso de Normales: la esperanza para el normalismo mexicano. Disponible en: <https://maestrospermexico.com/blog/2019/09/04/el-congreso-de-normales-la-esperanza-para-el-normalismo-mexicano/>
- Casanova, H. (2018) [IISUE UNAM oficial] Leyes, gobernabilidad y reforma educativa (16 de mayo de 2018). Balance del sexenio en materia educativa. Mesa 1: Leyes, gobernabilidad y Reforma educativa [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=H-cjj3YaQMg&t=2108s>
- Castillo, L. (2005). Análisis documental. Material teórico de estudio para la asignatura de Biblioteconomía. Curso 2004-2005. Departamento de Historia de la Ciencia y la Documentación. Universidad de Valencia. Disponible en: <https://www.uv.es/macab/ByD.htm>
- Castro, E. (2017) Student Advocacy in Mexican Rural Teacher Colleges. En *The McNair Scholars Journal of the University of Washington*, vol. XVI, pp. 13-64.
- Cázares, J. (2016, 18 de febrero). ¿plan para fortalecer las escuelas normales? *Educación Futura*. Disponible en: <http://www.educacionfutura.org/plan-para-fortalecer-las-escuelas-normales/>
- Cejudo, G. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Documento de trabajo del CIDE No. 205. México: CIDE.
- CIEP. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (2017). *Implicaciones del Paquete Económico 2018*. Disponible en: <https://ciep.mx/implicaciones-del-paquete-economico-2018/>
- Cobb, R., Ross, J-K. y Ross, M. (1976). Agenda building as a comparative political process. En *The American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1, pp. 126-138. Disponible en: <http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/cobbrossross.pdf>
- CMDPDH. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2016). *Nochixtlán, represión y uso excesivo de la fuerza*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/nochixtlan-represion-y-el-uso-excesivo-de-la-fuerza/>

- CNTE. Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (2013). *Análisis y perspectivas de la reforma educativa. memorias y resolutivos*. México: Autor.
- CNTE (2016, 1 de agosto). CNTE. Comunicado 8. Disponible en: <http://www.laizquierdadiario.mx/Maestros-de-la-CNTE-anuncian-movilizaciones>
- Comisión Permanente de la LXII Legislatura (2015, 21 de enero). *Dictamen con punto de acuerdo por el que la Comisión Permanente exhorta respetuosamente a la Secretaría de Educación Pública a dar a conocer y publicar la programación detallada del Plan Integral para el Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales Públicas*. México: Segunda Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente del Poder Legislativo Federal. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/ene/20150121-V-3.pdf>
- Congreso de la Unión (2013a). *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. México.
- Congreso de la Unión (2013b). *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente*. Diario Oficial de la Federación. México.
- Congreso de la Unión (2013c). *Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Diario Oficial de la Federación. México.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019). México: DOF.
- Declaración de Titipetío, 2015.
- De Garay et al (2008). *Informe Final de la Evaluación del “Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas”*. México: UAM-A.
- DGESPE. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación. (2018). Presentación de los Planes de Estudio 2018. Disponible en: <https://www.cevie-dgespe.com/index.php/planes-de-estudios-2018>.
- DGESPE (2019). *Acompañamiento curricular para la implementación de los Planes de Estudio 2018*. México: DGESPE-SES.
- De la Paz Franco, A. (2012) ¡De Panzazo! no es otra película de Juan Carlos Rulfo. *La Colmena*, 74, pp. 57-62.

- DeLeon, P. (2012). Una revisión del proceso de las políticas públicas: de Lasswell a Sabatier. En Aguilar, L. (comp.) *Política pública* (pp. 61-73). México: Siglo XXI Editores, Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF.
- Delgado, L. (2009). Las políticas públicas. En *Documentación sobre gerencia pública. Material de estudio para la Especialidad de Gestión Administrativa*. La Mancha: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Ducoing, P. (2018). [IISUE UNAM oficial]. El proyecto de Aurelio Nuño para la Escuela Normal (22 de junio de 2018). Balance del sexenio en materia educativa. Mesa 3: El ejercicio docente, formación y desempeño [Archivo de vídeo]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=JbCCK_h4sHk
- Edel-Navarro, R., Ferra-Torres, G. y De Vries, W. (2018). El PRODEP en las Escuelas Normales mexicanas: efectos y prospectiva. *Revista de la Educación Superior*, 47 (187), pp. 71-92.
- Elder, Ch. y Cobb, R. (1993). Formación de la Agenda: El caso de la política de los ancianos. (Traducción de Alva Senzek). En Aguilar, L. (Ed.). *Problemas públicos y agenda de Gobierno* (77 – 104). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- El Universal (14 de mayo de 2012). Agotada la relación del gobierno con SNTE. Disponible en: <http://www.laprensa.mx/notas.asp?id=124853>
- Fuentes, O. (1986) "Crecimiento y diferenciación del sistema universitario". *Crítica* 26/27, pp. 5-16.
- Galaz, J. y Sevilla, J. (2006). La estructura del sistema de educación superior como factor de acceso y equidad. *Revista de la Educación Superior*, 4 (140), pp. 103-113.
- Gómez-Mendoza, M. (2000). Análisis de contenido cualitativo y cuantitativo: definición, clasificación y metodología. *Revista de Ciencias Humanas*, 20, pp. 103-113.
- González, R. y Amann, R. (2009) Amilcingo: los desafíos de la tradición. En Arredondo, A. (coord.) *Historias de normales, memorias de maestros* (pp. 63-110). México: Juan Pablos Editor, UAEM y UPN-Morelos.
- Guevara, G. (2017). Normales rurales. Campus Milenio. Disponible en: http://www.campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=7243:normales-rurales&Itemid=140
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2015). *Directrices para mejorar la formación inicial de docentes de educación básica*. México: Autor.

- INEE (2017). *Atención de las autoridades educativas a las directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. México: Autor.
- Kraf, M. y S. Furlong (2019). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D.C: Sage Publications/ CQ Press.
- Lenz, T. y Holman, M. (2017). *American Government*. Gainesville: University of Florida y Orange Grove Press. Disponible en: https://florida.theorange grove.org/og/file/2e74506d-6095-0531-a2fb-b04504b885bd/1/9781616101633_LenzHolman.pdf
- Lindblom, Ch. (1992). La ciencia de salir del paso. En Aguilar, L. (ed.) *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201-226). México: Porrúa.
- Martínez, Fierro y Román (2018). Modelo educativo y estrategia nacional de inglés. Percepción inicial de los nuevos profesores de inglés en las escuelas normales. Disponible en: <https://posgradoeducacionuatx.org/pdf2018/B015.pdf>
- Medrano, V., Ángeles, E. y Morales, M. (2018). *La educación normal en México. Elementos para su análisis*. México: INEE.
- Mexicanos Primero (2015). *Sorry. El aprendizaje del inglés en México*. México: autor.
- Montes, E. (2017). Análisis crítico al Enfoque de Marco Lógico (EML) en la Gestión de Proyectos de Cooperación al Desarrollo. *Panorama Político*, 2 (2), pp. 37-41.
- Moreno, S. (2019). *El Sistema Educativo Nacional y las recientes reformas educativas*. Documento de trabajo núm. 302. México: CESOP.
- Muñoz Izquierdo, C., Núñez, M. y Silva, M. (2004). *Desarrollo y heterogeneidad de las instituciones de educación superior particulares*. México: ANUIES.
- Noticieros Televisa (2013). [Noticieros Televisa] (26 de agosto de 2013). Tercer Grado: La reforma educativa [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ZVORDqk7AI0&t=123s>
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010a). *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México*. México: autor. Disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/mejorarlasescuelasestrategiasparalaaccionenmexico.htm>
- OCDE (2010b). *Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas*. México: autor. Disponible en:

[http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elacuerdodecooperacionmexicoocdepa
ramejoraralacalidadde la educacion en las escuelas mexicanas.htm](http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elacuerdodecooperacionmexicoocdepa
ramejoraralacalidadde la educacion en las escuelas mexicanas.htm)

OREALC-UNESCO e INEE (2017). *Evaluación del desempeño de docentes directivos y supervisores en educación básica y media superior. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016*. México: INEE.

Ornelas, C. (2018). *La contienda por la educación. Globalización, neocorporativismo y democracia*. México: FCE.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Pérez-Tejeda, A. (2016). El enfoque de las arenas de poder como propuesta metodológica para el estudio de las políticas públicas. *REDPOL Estado, Gobierno y Políticas Públicas*. Disponible en: <http://redpol.azc.uam.mx/index.php/2016-05-03-05-08-25/redpol-8>

Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y política pública*, 4 (20), pp. 257-276.

Poy, L. (2016, 14 de marzo). Cambios a planes de estudio ponen en riesgo la amplia formación de profesores. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2016/03/14/politica/003n1pol>

Presidencia de la República (2012). *Pacto por México*. México: autor.

Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024*. México: autor.

Ramírez, C. (2011). *La puesta en marcha de las políticas: debate crítico y propuestas para mejorar el proceso*. Material del curso internacional "Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América Latina". Disponible en: <http://old.clad.org/>

Raya, A. (2015). Toma de decisiones: racionalidad, acción e intuición. *Cinco Días- Idearium. El país*. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2015/01/20/idearium/1421740800_142174.html

REDIM. Red por los Derechos de la Infancia en México (s.f.) *Política pública ¿qué es la agenda de políticas públicas?* Disponible en: http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pol_pub1.htm

- Rein, M. y Shon, D. (1999). El discurso que refleja su marco. En Warner, P., Weiss, C. Wittrock, B. y Wollman, H. (comps.). *Ciencias sociales y estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas* (pp. 327-356). México: FCE.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Rodríguez, R. (2013a). Análisis de la reforma constitucional en materia de educación. Entrevista al Dr. Roberto Rodríguez. *Perfiles Educativos* vol. XXXV, núm. 141, pp. 188-193.
- Rodríguez, R. (2013b). Reforma de la Normal ¿continuidad o cambio? Primera parte. *Campus Milenio* Núm. 503.
- Roth Deubel, A. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. *Cuadernos de administración*. Vol. 19, N° 30, pp. 113-128.
- Roth Deubel, A. (2018). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. (ed.) (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación. (traducción de la edición original de 2007, a cargo del Proyecto de Modernización del Estado). Disponible en: <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/66%20-%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf>
- Sebastián, A. (2018a). La difícil transición de la docencia. *Educación futura*. Disponible en: <http://www.educacionfutura.org/la-dificil-transicion-de-la-docencia/>
- Sebastián, A. (2018b). Escuelas normales vintage. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/03/18/opinion/008a1pol>
- Sebastián, A. (2019). Escuelas normales: la Estrategia 4T. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/08/03/opinion/013a2pol>
- SEP (2013a). *Estrategia para la construcción del Plan Integral para el Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento del Sistema Público de Normales*. México: Autor.
- SEP (2013b). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: Autor.
- SEP (2014a). *Foros de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo. Documento Base Educación Normal. Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas*. México: autor.

- SEP (2014b). *Diagnóstico. S245 Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas*. México: SEP.
- SEP (2017a). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*. México: autor.
- SEP (2017b). *Modelo Educativo. Escuelas Normales. Estrategia de fortalecimiento y transformación*. México: autor.
- SEP (2017c). Estrategia para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales [Archivo de vídeo]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=QDp_R7IW_oY
- SEP (2017d) *Concurso para la Selección y Contratación de Docentes para el Fortalecimiento del Idioma Inglés en Escuelas Normales*. Disponible en: https://www.dgespe.sep.gob.mx/public/convocatorias/convocatoria_espanol.pdf
- SEP (2018a). Rediseño curricular. Reuniones Nacionales para la Actualización y Rediseño Curricular de los programas de Formación Inicial 2016-2018. Disponible en: <https://www.dgespe.sep.gob.mx/redisenocurricular>
- SEP (2018b). Comunicado 37.- Asigna SEP las primeras plazas para maestros de inglés en Escuelas Normales. Disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-37-asigna-sep-las-primeras-plazas-para-maestros-de-ingles-en-escuelas-normales/>
- SEP (2018c). *Acuerdo número 05/02/18 por el que se expiden las normas para el ingreso, promoción y otorgamiento de estímulos del personal académico en las escuelas normales y demás para la formación de maestros de educación básica dependientes de la Secretaría de Educación Pública, y se establece la Comisión Técnica Nacional como una instancia de asesoría en esa materia*. México: DOF.
- SEP (2019). *Programa Sectorial de Educación 2019-2024 (propuesta presentada al congreso de la unión)*. México: autor.
- SES. Subsecretaría de Educación Superior (2013, octubre). *Estrategia para la construcción del Plan Integral para el Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento del Sistema Público de Normales*. México: SEP.
- SES (2015, 23 de julio). *Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales. Situación Actual de la Educación Normal*. México: SEP.
- SNTE. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2012) [SNTE SECCION19] (16 de febrero de 2012) Por el orgullo de ser Maestro [Archivo de vídeo]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=zpJG2mwX_9M

- Solórzano, F. (2012, 9 de abril). "De panzazo" de Juan Carlos Rulfo y Carlos Loret de Mola. Letras Libres. Disponible en: <https://www.letraslibres.com/mexico/cinetv/panzazo-juan-carlos-rulfo-y-carlos-loret-mola>
- SRE. Secretaría de Relaciones Exteriores (2016) *Reformas Estructurales para transformar a México*. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/reformas/REFORMASESTRUCTURALES.pdf>
- Subirats, J. (2017). [UAB. Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas]. (9 de junio de 2017). La formación de la agenda de los poderes públicos [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=WgiWhVsm6SM>
- Tedesco, J.C. (1995). Tendencias actuales de las reformas educativas. *Estudios. Revista del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba*, 5, pp. 85-92.
- Trejo, J. y Martínez, M. (2019). Reflexiones y rutas para la (re)profesionalización del magisterio. En Trejo, J. (coord.) *Apuntes para una nueva reforma educativa* (pp. 174-199). México: La Biblioteca y CRESUR.
- Winchester, L. (2011). La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC. Material de estudio del Curso Internacional Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe 14 a 25 de noviembre 2011, Santiago de Chile.