

# Alineación y adaptación institucional en la reforma educativa

Miguel Angel Vértiz Galván<sup>1</sup>

## Introducción

El proceso de formación docente es un eslabón sustantivo para el funcionamiento de los sistemas educativos, por ello requiere de una reflexión sobre el rumbo que actualmente ha tomado con la reforma del 26 de febrero de 2013 al Artículo Tercero de la Constitución, el cual, entre otras modificaciones, establece que

el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y *la idoneidad de los docentes y los directivos* garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.<sup>2</sup>

---

1 Universidad Pedagógica Nacional.

2 Las cursivas son propias.

Más adelante complementa que “para garantizar la presentación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa”, el cual se describe con detalle en la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada el 11 de septiembre del mismo año.

Estas modificaciones tienen profundos efectos en la formación y prácticas docentes en el sistema de educación pública; más allá de las implicaciones laborales, suponen un cambio importante en los incentivos que orientan las prácticas de los profesores en México, al pasar de un sistema de formación y profesionalización de docentes que basa su legitimidad en los procesos, programas y funcionamiento de las escuelas normales, a otro donde esta legitimidad descansa en el acreditamiento personal de los docentes en un sistema de evaluación.

Al configurar fuentes diferenciadas de legitimidad para la apropiación de la profesión de docente, la formación docente en escuelas normales y la evaluación para el acreditamiento se han interpretado como estrategias alternativas y excluyentes entre sí, principalmente por los actores políticos que depositan sus intereses en una propuesta en particular, estableciendo un escenario de conflicto entre proyectos alternativos. El presente documento propone pensar el actual sistema profesional docente basado en la evaluación y el mérito, como el resultado de una *alineación institucional* que recoge un conjunto de valores sociopolíticos introducidos en las últimas tres décadas, pero dadas las visiones sobrepuestas sobre la legitimidad, su futuro depende más de la *adaptación institucional* que se llevará a cabo a través de las prácticas, reglas informales y valores de los actores y contextos del país, por lo que no debemos dar por sentado que la formación docente quedará bajo la responsabilidad de un mercado de servicios de educación superior que incluirá a las normales como parte de los oferentes, ni un nuevo encumbramiento de las escuelas normales bajo la rectoría del Estado como únicos escenarios posibles.

## **Conceptos explicativos: alineación y adaptación institucional**

La explicación histórica del cambio institucional en México puede darse desde dos perspectivas:

- **Alineación.** La que propone que las instituciones convergen constantemente a los equilibrios impulsados por las disputas de intereses entre los actores sociales guiados por una vía de la dependencia institucional (North, 1993), para la que ofrezco como mejor categoría explicativa el concepto de *alineación institucional* (Cooter, 2000).
- **Adaptación.** Las propuestas sobre la inestabilidad institucional constante derivada del rezago en la adaptación de los actores políticos a los cambios en las instituciones formales, que generan siempre resultados del cambio distintos a los esperados, para lo que sugiero utilizar la categoría de *procesos de adaptación institucional* (March & Olsen, 1997).

Alineación y adaptación pueden tomarse como referentes alternativos para la explicación del cambio institucional, por lo que propongo, para la presente reflexión, que la conjunción de ambas alternativas permita conciliar la incertidumbre del futuro con la historia de los hechos consumados, con el objetivo de integrar en el presente una construcción racionalizada de las decisiones políticas que podrían tomar los diferentes actores y sus efectos sociales. La hipótesis teórica consiste en sostener una simbiosis entre acción y cambio institucional; bajo este planteamiento, los actores actúan y toman decisiones buscando su mejor adaptación a las instituciones existentes bajo ciertos referentes, procesos y valores, pero estas acciones y decisiones, a su vez, incidirán en la redefinición de las instituciones formales, en la medida que comparten acuerdos o creencias con otros. Así, la adaptación institucional se refleja en la acción, y la alineación institucional se refleja en el cambio de las instituciones formales por consecuencia de las decisiones, entrelazando, de esta forma, la estabilidad necesaria para la certidumbre en la interacción social, con los cambios inducidos por ajustes entre los actores que garantizan la estabilidad sociopolítica.

La incertidumbre sobre las estrategias, los recursos y las capacidades que utilicen los diferentes actores que intervienen en la construcción política nos deja impedidos para vislumbrar con claridad el futuro cercano, en el caso de la política educativa en cuestión, sobre el curso que tomará la formación docente ante las diferentes acciones que pueden realizar el SNTE y la CNTE, el gobierno que recibió la responsabilidad de dirigir al sistema educativo desde 2018, los organismos internacionales que interactúan con México en el tema educativo,

las organizaciones civiles y las instituciones de educación superior. En cambio, podemos inferir las posibilidades de acción de cada uno, de acuerdo a las oportunidades y restricciones del contexto (North, 1993), en virtud de sus esfuerzos para adaptarse a las nuevas instituciones derivadas de la reforma de 2013, así como sus intentos por alinearlas, manteniendo su congruencia frente a este entorno, según su percepción de lo pertinente y el aprendizaje que la historia les ha brindado (March & Olsen, 1997), esto es imaginar las posibilidades con base en la adaptación institucional.

De acuerdo a la perspectiva de la adaptación institucional, las instituciones evolucionan sin alcanzar un equilibrio único, en virtud de que los actores que interactúan bajo estas instituciones se conducirán bajo la lógica de la pertinencia, por una parte, y por la experiencia o el aprendizaje que se ha obtenido, por otra (March & Olsen, 1997). La lógica de la pertinencia implica mantener los imperativos de su posición para cada actor, sostenida ésta más por la identidad y la necesidad que por la preferencia. Por su parte, el aprendizaje permite reconocer o reconstruir los significados y las consecuencias del cambio a los actores sujetos de la interacción, haciendo posible, con el tiempo, encontrar mecanismos de diálogo y una mejor adaptación de sus acciones a las nuevas reglas del juego, hasta lograr una estabilidad que, por ser adaptada, genere nuevas tensiones institucionales.

Ahora bien, la perspectiva de la alineación institucional propone que las instituciones evolucionen a través de un proceso de discusión (Cooter, 2000), donde no necesariamente existirá un consenso sobre una norma, pero en la medida en que las sociedades humanas se encuentren en un nivel elevado de moralidad, tenderán a establecer instituciones bajo la regla de la mayoría, sin que las mismas lastimen a otros miembros,<sup>3</sup> aunque frecuentemente las comunidades desarrollan normas que benefician a sus integrantes a costa de otras colectividades.

En las siguientes páginas se expondrá el proceso que culminó en las reformas de 2013 como una alineación institucional del conjunto de creencias y valores emergentes a partir de la década de los ochenta, para posteriormente reflexionar sobre las posibilidades de un futuro cercano y la formación docente en México, a partir de lo que pueda pasar en cuanto a la adaptación institucional de los diferentes actores involucrados.

---

3 Se reconoce la posibilidad de que se creen normas que discriminen a otros miembros cuando el que discrimina monopoliza la discusión política.

## Valores públicos emergentes: hacia la alineación institucional

La historia política del país tiene como tarea juzgar las causas y etapas precisas que dieron lugar a la transformación observada del Estado en las décadas de 1980 al 2010, las cuales nos han dejado una democracia transicional, un sistema económico más estable pero con una importante agenda con la equidad, al igual que gobiernos con contrapesos reales y, sin embargo, con fuertes problemas para alcanzar la eficiencia y dar los resultados socialmente deseables; no obstante, también parecen irreversibles los cambios que han dado lugar a una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, con el actual sistema económico y de administración pública. Después de más de tres décadas de transformaciones inspiradas en las prescripciones de la nueva gestión pública del aspecto público, el enfoque de las políticas públicas y los principios del consenso de Washington, al mismo tiempo que el encumbramiento de nuevos valores –como la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas, la transparencia, la democratización, la participación social y los derechos humanos–, hoy en día son vistos como los valores que conducen a la congruencia en las reformas gubernamentales.

La crisis económica de 1982 dio paso a una reforma administrativa que posteriormente demandó una reforma económica y, más adelante, una reforma política consistente. Esta crisis, originada por el desplome del precio del petróleo y, con ello, por la imposibilidad de mantener un esquema estatal basado en su capacidad de gasto público, dio lugar a la incorporación de los valores de eficiencia y eficacia como los principios llamados a conducir la reforma administrativa que resolviera la condición deficitaria y de quiebra presupuestal del gobierno mexicano (Egea, Garrido, Leriche & Quintanilla, 1991); reforma que se dejó ver como necesaria ante la incapacidad de los principios que basaron las decisiones de ese entonces en resolver los problemas de financiamiento gubernamental, pues se decía que

la reforma administrativa ha sido una obligada respuesta a los problemas crecientes de operación del gobierno, a los déficits fiscales de los estados sociales y a los tristes hechos de políticas económicas erróneas en los que el gobierno se ha exhibido como agente de desgobierno (Aguilar, 2007, §2).

Esta reforma administrativa no tardó en convertirse en una profunda reforma de las estructuras económicas del país, donde la privatización y la descentralización reconvirtieron las responsabilidades económicas antes centralizadas en el Gobierno Federal (Cárdenas, 1996), y se concluyó, en consecuencia, en profundas reformas al sistema político, mismas que dieron como resultado la incorporación de las demandas de mayor transparencia, participación social y capacidad gubernamental en los valores sociopolíticos de la sociedad, así como de servidores públicos profesionales contratados con base en su mérito, en vez de su filiación a partidos o grupos políticos (Spink *et al.*, 2010), lo cual implicaba una nueva forma del personal público, o administrador público, basado no sólo en su formación y experiencia, sino en la capacidad de integrar la participación social como nueva forma de legitimidad gubernamental (Cabrero, 1997).

Las implicaciones de los procesos de descentralización, eficiencia presupuestal y democratización en la educación se hicieron claras en la década de los noventa, sobreponiéndose a la tendencia del periodo “1964-1982, durante el cual se intensifican los esfuerzos de modernización del sistema educativo” (Tuirán & Quintanilla, 2012, p. 14). El nuevo proceso a partir de los años noventa se caracterizó por la desconcentración y descentralización –principalmente presupuestal– de la educación, la emergencia de la calidad con eficiencia, la participación social y la rendición de cuentas como valores políticos y, con ello, el énfasis en la profesionalización del servicio público.

Con la introducción de los nuevos valores sobre la administración pública derivados de la reforma iniciada en 1982, cobra relevancia el principio del servicio público profesionalizado y los servicios civiles de carrera que, si bien no son conceptos nuevos en ese momento, se reformulan desde la perspectiva de la nueva gerencia pública para introducir, a través de ellos, mecanismos propios de los valores centrados en la eficacia gubernamental, la eficiencia presupuestal, así como la democratización y equidad en el acceso a los cargos públicos; con este espíritu se establece en el mismo año de 1982 la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Pardo, 2005), programa que en 1985 dio origen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, donde se recogerá este programa y en 1999 se convertirá en el primer sistema de profesionalización con servicio civil de carrera con la Secretaría de la Función Pública (Pardo, 2005).

A diferencia de los mandos medios de las burocracias estatales, un servicio civil de carrera para un sector que había mantenido un sistema de empleo con estabilidad a partir del corporativismo sindical implicó para los docentes agremiados en el SNTE una sustitución de mecanismos para la estabilidad en el empleo, que supone el cambio de los valores corporativos y de camarillas a los del mérito individual, por lo que, desde la perspectiva del docente, se trata de un aspecto sobre el cambio de reglas para modificar la estabilidad en el empleo. Por lo anterior, los docentes, a través de sus mecanismos corporativos como el SNTE, constituyen un grupo que busca la adaptación institucional con base en su aprendizaje político y su lógica de pertinencia, mientras que las organizaciones civiles, el gobierno y los organismos internacionales presionaban hacia la alineación institucional.

Estos planteamientos de aumento en la eficacia, eficiencia y calidad a través de mecanismos que aseguren la incorporación, permanencia y movilidad de los ciudadanos mejor profesionalizados en el servicio público se trasladaron a la educación y a la figura del docente de escuelas públicas, reconfigurando no solamente su sistema de empleo, sino también el perfil, la función y la representación social del mismo. En México, ante la histórica alternancia política del año 2000, la cual disminuyó la capacidad de las camarillas de partido hegemónico (Langston, 1997) para garantizar el empleo en la función pública a sus miembros, la introducción de un sistema civil de carrera fue una alternativa aceptable para los mandos medios que buscaban mayor estabilidad laboral (Pardo, 2005).

Las bases de la profesionalización en la función docente en México tienen su primer antecedente en la reforma de las escuelas normales de 1982, en la que se modificó su perfil profesional, al cambiar el requisito de ingreso con certificado de estudios de educación básica superior o secundaria, al certificado de estudios de bachillerato, y el perfil de egreso se elevó al de licenciatura, convirtiendo a las normales en instituciones de educación superior, lo que generó una importante campaña en las dos décadas siguientes para la “nivelación de docentes” que no contaban con el grado de licenciatura. Esta importante reforma, la cual implicó un paso hacia la profesionalización docente, se dio con gran aceptación por parte del gremio magisterial por dos razones: la primera, por el acuerdo de la cúpula sindical; la segunda, porque no modificaron los mecanismos para la estabilidad laboral de los docentes, pero constituyó un importante aspecto a la alineación institucional, al incor-

porar en la discusión social las bondades de contar con docentes que tuvieran estudios profesionales.

Este estilo de implementar políticas educativas basadas en la interlocución de las organizaciones corporativas de los maestros caracteriza un periodo en donde los valores en pleno proceso de institucionalización de eficiencia, profesionalización del servicio público y calidad se sobreponen a los anteriores valores del quehacer político del país asociados al corporativismo, mismo que patrimonializa los recursos públicos para las cúpulas sindicales y gubernamentales, configurando el proceso de adaptación institucional de los actores sindicales y gubernamentales que encuentran ventajas en el patrimonialismo de los recursos educativos, reconstruyendo su discusión desde la pertinencia de estas prácticas para el desarrollo educativo, y reafirmando las estrategias que en el pasado les han resultado efectivas para el logro de sus intereses.

En 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; uno de sus tres pilares consistió en “la revaloración social de la función magisterial”, la formación del maestro, que a su vez se componía de la actualización, el salario profesional, la vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por el trabajo docente. La implementación de la carrera magisterial quedó a cargo de las entidades federativas por un acuerdo de descentralización, bajo un diseño propio de un sistema de profesionalización que introducía un esquema para la mejora salarial del docente, con base en el grado académico, la formación profesional, la capacitación, el aprovechamiento escolar y el desempeño profesional y escolar, adicionando también la antigüedad por presiones sindicales. Si bien este programa no generó los resultados esperados –derivado del uso clientelar y muchas veces corrupto por parte de las administraciones estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)–, lo que sí introdujo fue un lenguaje y conceptualización de la profesión docente que centraba el reconocimiento y el salario en indicadores de formación y desempeño, así como en la aprobación de exámenes de conocimientos, vinculando el concepto de la calidad a la formación, desempeño y evaluación del trabajo del docente.

Esta carrera magisterial, que resulta concordante con los nuevos valores introducidos en la acción del gobierno por la reciente reforma del Estado, constituyó un importante proceso de alineación institucional con una nueva forma de entender la docencia en las escuelas públicas, en el contexto de los valores emergentes de eficiencia, calidad y rendición de cuentas, procesos que,

después de una década y media, se cuestionaban, no por su legitimidad o pertinencia para el gremio magisterial, sino por su incompleta correspondencia a los planteamientos generales sobre los sistemas profesionales para el servicio público, así como por su pertinencia en la eficacia y calidad del sistema educativo.

En 2008, la percepción de un formato incompleto en la profesionalización docente llevó a introducir dentro de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) entre el Gobierno Federal y el SNTE, de forma muy explícita, la profesionalización de los docentes, cuyo principal componente fue la implementación de concursos de oposición como mecanismo universal para el ingreso al sistema educativo, lo que no sólo fue la concesión del reconocimiento del gremio magisterial a un planteamiento que suponía poner fin a la conceptualización de las escuelas normales como proceso único de formación de docentes y al procedimiento por el que se garantizaba el ingreso al sistema educativo al concluir los estudios superiores en ellas; adicionalmente, se introdujo el principio de ingreso a la docencia en las escuelas públicas por el principio del mérito, que supone la aplicación de instrumentos para la certificación de competencias, con el fin de desarrollar con eficacia la función pública, en este caso, a través de un examen.

Si bien, este primer intento tampoco resultó favorable y el ingreso al sistema educativo siguió dándose por las formas tradicionales, principalmente por las mismas razones por las que no funcionó como se esperaba la carrera magisterial, sirvió para crear el discurso legitimador de estos mecanismos de ingreso como alternativa al reclutamiento directo para los egresados de las escuelas normales, al destacar principalmente las prácticas desviadas de venta, herencia y renta de plazas por parte del SNTE y de las administraciones estatales.

Finalmente, la más reciente reforma del 2013, que introduce la Ley de Servicio Profesional Docente, creó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y modificó la constitución para introducir explícitamente el concepto de calidad y de profesionalización docente, pues pareció partir de la identificación de las causas de las resistencias en las conductas oportunistas de las administraciones locales y del SNTE, y aunque existe algo de razón, se omitió la reflexión sobre el estado de legitimidad en la institucionalización entre los actores educativos, de los valores aún emergentes de la reforma del Estado, por lo que la solución para una implementación efectiva de un sistema de profesionalización en el magisterio consistió en realizar un complejo diseño legal e institucional que blindara del oportunismo a este sistema profesional

docente, incluyendo el debilitamiento económico y moral del SNTE, pero que aún se enfrenta a tensiones sociales que siguen cuestionando algunos de los valores que se asumen inherentes al servicio público.

Las tensiones seguramente reconfigurarán la forma de entender socialmente la profesión docente, pero el cuestionamiento de las normales como centros hegemónicos de la formación de docentes, el principio del mérito, la democratización en las oportunidades de ocupar un cargo público en la docencia, la orientación hacia resultados estandarizados por el principio de la calidad, el desempeño como resultado medible y comparable en el quehacer docente, en su conjunto, presentan principios y valores emergentes que se institucionalizarán con el paso del tiempo por los cuestionamientos de sus resistencias sociales; sin embargo, el sincretismo resultante redefinirá la concepción social del docente y de la profesión docente que será vigente en la sociedad mexicana en las décadas venideras.

## **Reforma constitucional como alineación institucional**

La reforma constitucional de 2013 se introduce como la infraestructura legal necesaria para implementar un servicio profesional docente como política pública. Los obstáculos de la ACE, consistentes en la débil alineación institucional de los gobiernos estatales y del SNTE para hacer valer los acuerdos sobre los concursos de oposición como mecanismo único de ingreso al sistema educativo con una plaza de docente, consecuencia de la adaptación institucional que por las facultades que la descentralización del AMEB dio a las autoridades estatales, por una parte, y el fortalecido sistema corporativo del SNTE, por otra, dieron lugar a prácticas patrimoniales para la asignación de plazas docentes bajo reglas de distribución de éstas entre los gobiernos locales y el sindicato.

Tal reforma es la materialización del proceso de alineación institucional ante el fracaso de la ACE por la evidente falta de adhesión a los valores de la profesionalización por parte de actores relevantes para su implementación. La modificación de las reglas del juego, que cede el control de la asignación de plazas a nuevas instituciones que sustituyen al mecanismo patrimonial del SNTE y los gobiernos estatales, abre un nuevo proceso de adaptación institucional para los gobiernos locales, el SNTE y los docentes, quienes, frente a las nuevas reglas del juego para el ingreso, promoción y hasta la permanencia

en la función docente, restablecen las lógicas de pertinencia en el SNTE desde el derecho laboral, los gobiernos estatales –bajo la perspectiva del financiamiento– y los docentes –desde su recién creada relación con el INEE. Por otra parte, también echan mano del aprendizaje obtenido en su experiencia política reciente, en la que la capacidad organizacional para incrementar costos políticos aseguran medios fuertes de negociación por parte de la CNTE, el reajuste de las burocracias y recursos de los institutos o secretarías de educación locales, por parte de los gobiernos, al mismo tiempo que la disociación de las prácticas docentes en las actividades “administrativas”, como la evaluación por parte de los docentes.

## **La formación docente en proceso de adaptación institucional**

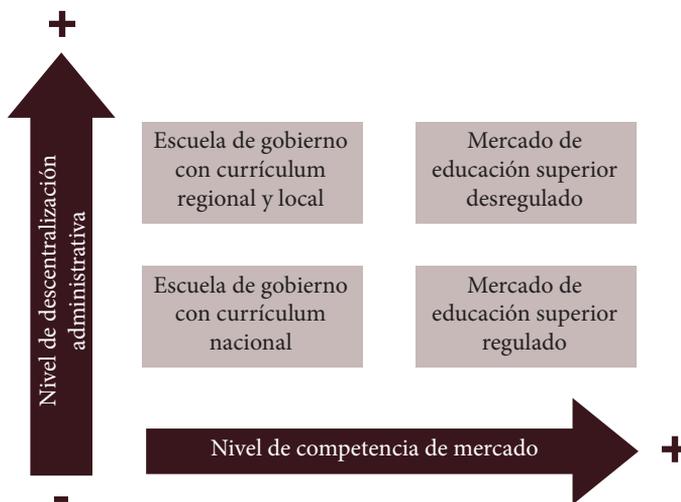
A pesar del complejo proceso de alineación institucional que concluye con el sistema profesional docente en México, el importante asunto de la formación de profesores para una educación de calidad que garantice el máximo logro educativo sigue sin un mecanismo claro. El arreglo institucional que se desprende supone la existencia de un mercado con oferentes de profesionales de la docencia, integrado por instituciones de educación superior –incluyendo a las normales–, lo cual tiene la virtud de democratizar el acceso al empleo público de la docencia; sin embargo, esto no parece resultar atractivo para las universidades y los procesos de adaptación institucional, y que, probablemente, lleven a la construcción de nuevos diálogos sobre el papel que debe jugar cada tipo de institución educativa bajo sus propias lógicas de pertinencia y con base en sus aprendizajes históricos.

El nuevo marco institucional puede abrir oportunidades para las universidades que en su propio diagnóstico encuentren ventajas comparativas en sus facultades, departamentos o centros de pedagogía y educación, pero muchas otras no verán oportunidades, derivado de un diagnóstico sobre la débil capacidad de sus grupos académicos frente a otras organizaciones educativas, incluidas las normales, para crear y ofrecer sólidos programas de formación docente, sin considerar la deficiente oferta que producirá el conjunto de universidades privadas de pequeña escala. Por razones de aprendizaje histórico, la verdadera oferta podría provenir de un puñado de universidades, como la Universidad Veracruzana, la Universidad de Guadalajara, el Instituto Tec-

nológico y de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad Marista, la Universidad Pedagógica Nacional y probablemente otras, cuya capacidad, en conjunto, de formar profesionales de la docencia no podrá igualar a la conocida por las escuelas normales, y muy probablemente implementarán modelos curriculares con ciertas diferencias entre sí, que les reivindique su autonomía, independencia y diferenciación. En contraste, las escuelas normales implementarán las políticas curriculares que establezca la SEP de forma muy homogénea, pues buscará la mayor correspondencia con las definiciones de idoneidad que valora el INEE.

Resulta difícil y temerario proyectar los procesos de adaptación institucional, pero sucederán dependiendo también de la dirección que dé la SEP a la política de formación de docentes en los siguientes años, la cual puede reforzar incentivos para cierto corte de decisiones organizacionales. Construyendo una reflexión con base en las dos variables relevantes, mercado y descentralización administrativa, se pueden identificar las siguientes alternativas:

Esquema 1. Ejes y alternativas para la orientación de la política de formación docente



Fuente: elaboración propia.

Un mayor énfasis por la política educativa en propiciar la adaptación institucional de las universidades para crear, fortalecer y consolidar programas de

educación superior para profesionales de la docencia implicaría los dos cuadrantes de la derecha en el Esquema 1. El cuadrante inferior derecho supone que las tendencias de evaluación del INEE mantengan o profundicen su nivel de estandarización, creando con ello una fuerte regulación sobre el perfil de egreso de los profesionales y, consecuentemente, el currículum mínimo, escenario que sólo podría alcanzarse con una política importante de financiamiento a las universidades para estas carreras; de otra forma, sus lógicas de pertinencia las llevarán a abandonar este tipo de proyectos curriculares, al no poder diferenciarse con claridad de los otros programas de otras organizaciones educativas. El cuadrante superior derecho es factible sin necesidad de fuertes incentivos gubernamentales, siempre y cuando las políticas de evaluaciones del INEE permitan la valoración equitativa de perfiles de egreso diferenciados.

El eje de la izquierda, el más probable por la adaptación institucional de las normales, supone que la oferta de profesionales de la docencia no cambiará, y que las escuelas normales seguirán siendo las principales proveedoras de este tipo de profesionales, mismas que, bajo una política del INEE de mayor estandarización, serían el reflejo del cuadrante inferior izquierdo; el cuadrante superior izquierdo restante supondría las mismas condiciones de mercado, pero menor regulación en cuanto a la estandarización.

Para complementar los procesos de adaptación institucional debemos incluir también la posibilidad de una política educativa orientada al posgrado, lo cual generaría una reflexión similar, en virtud de que se mantendrían las mismas ventajas comparativas para cada grupo de organizaciones formadoras; los científicos y especialistas en las disciplinas del conocimiento seguirán en las universidades y el grueso de los especialistas en docencia y didáctica seguirán en las escuelas normales.

## **Conclusiones y reflexiones finales**

La integración de los conceptos de adaptación institucional y de alineación institucional permite un adecuado análisis de los procesos de cambio, donde los mecanismos de adaptación juegan el papel de mantener la certidumbre necesaria para la interacción social. Con estos referentes analíticos se puede entender que un conjunto de actores promotores de los nuevos valores políticos en educación se constituyeron bajo un proceso de alineación institucional

que, ante el fracaso de la ACE, se implementó una reforma legal que elimina la posibilidad uso rentista en la asignación de plazas docentes.

El fracaso de la ACE puede verse como consecuencia de una falta de alineación institucional por parte del SNTE y de las administraciones estatales, quienes han procurado, bajo procesos de adaptación institucional, mantener los beneficios en la asignación discrecional de plazas docentes, por lo que la modificación legal de 2013 es un cambio institucional que elimina los derechos de propiedad de los que se desprendían acciones rentistas en la asignación de plazas, pero no por ello se puede desconocer la capacidad de adaptación institucional de estos actores y, por lo tanto, el resultado final aún está en construcción.

El tema relevante de la política de formación de docentes parece estar en espera del aumento en la oferta de programas para la formación de profesionales de la docencia; sin embargo, la alineación y adaptación institucionales por parte de las organizaciones de educación superior está en proceso, mientras que la acción gubernamental se parece centrar sólo en el aspecto curricular de las normales, lo que, sin duda, solamente deja más incertidumbre acerca de las consecuencias en los procesos de cambio.

Como reflexiones finales caben señalar dos aspectos relevantes para la política de formación de docentes: primera, la inversión en programas para fortalecer la formación docente como parte de las políticas educativas no parece una opción eludible por la acción gubernamental, pues de no modificar sustancialmente los incentivos para fortalecer y aumentar la oferta de profesionales de la docencia en las universidades, las normales continuarán siendo las principales oferentes de docentes, por lo que parecería lógico, entonces, una reforma profunda en estos centros formadores, no nada más del currículo, incluyendo de la planta académica, la infraestructura y los incentivos de desempeño al interior de las normales. Si lo anterior tiene algo de sentido, valdría la pena elevar el perfil de ingreso, haciendo que el examen de ingreso al sistema educativo fuese el examen de ingreso a la normal, siendo la evaluación del INEE un complemento para certificar el perfil de egreso.

Segundo, la lógica de la pertinencia de las organizaciones de formación profesional llevará, probablemente, a lo que podría constituir un esquema exitoso para la política educativa de formación docente, en cuanto a mantener el mercado de formación profesional en los campos disciplinares de las ciencias y las humanidades en las universidades donde se encuentran los científicos, y

constituir, por lo tanto, en su ventaja comparativa; mientras que la formación de posgrado para la docencia de estos profesionales en disciplinas será mejor satisfecha por las escuelas normales, así como la formación de profesionales de ciertas docencias especializadas, como la educación indígena, la educación especial, entre otras.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. España: FCE.
- Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. México: INAP.
- Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México: FCE.
- Cooter, R. D. (2000). Derecho descentralizado. *Vórtice. Análisis y Propuestas de Políticas Públicas*, (1).
- Egea, G., Garrido, C., Leriche, C. & Quintanilla, E. (1991). *Mercado de valores, crisis y nuevos círculos financieros en México 1970-1990*. México: UAM-A.
- Gobierno de México (23/02/2013). Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Gobierno de México (11/09/2013). Ley General del Servicio Profesional Docente. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Langston, J. (1997). *An Empirical View of the Political Groups in Mexico: The Camarillas*, D.T. no. 12. México: CIDE.
- March, J. G. & Olsen, P. O. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: FCE.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Pardo, M. del C. (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Spink, P., Wilson, R. H., Ward, P. M. & Rodríguez, V. E. (2010). Gobernabilidad en las Américas: descentralización, democracia y gobierno subnacional en Brasil, México y los EE. UU. *Bulletin of Latin American Research*, 29(3), 391-393.
- Tuirán, R. & Quintanilla, S. (2012). *90 años de educación en México*. México: FCE.

