

Problema de investigación

Las escuelas normales en México son las responsables de la formación inicial de los docentes, han transitado por diversas etapas para que en sus funciones se integren a la educación superior (Díaz – Barriaga, 2021), en particular a partir de 2006 se define un instrumento de política pública reconocido como el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) cuyo objetivo es su consolidación en instituciones de educación superior.

En América Latina y el Caribe en la segunda mitad del siglo XX, las escuelas normales se convirtieron paulatinamente en institutos superiores y universidades. Por lo anterior, no ha sido posible encontrar antecedentes empíricos que muestren cómo integraron las funciones sustantivas (docencia, investigación y difusión) a sus dinámicas institucionales (UNESCO, 2012). En lo que refiere a los antecedentes a nivel nacional, se localizan diversos trabajos, el de Barraza-Soto, Barraza-Barraza y Romero-Morales (2015), que detecta que el sistema de formación docente es un tema pendiente, las políticas son propuestas de organismos internacionales y que las normales operan en una lógica vertical que las homogeniza en contextos heterogéneos. Barrios (2016), a su vez concluye que las escuelas normales han sido abandonadas por los gobiernos, indicando que es posible que la identidad histórica obstaculice la transformación institucional en donde existe una fuerte injerencia del Estado y del sindicalismo en la vida interna. Tercero (2020) señala que la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN), se dificultó debido a que los actores no estaban en condiciones de responder a las demandas y tampoco enterados de sus objetivos, enfatizando que los principales problemas de la implementación eran la confusión en dichos objetivos, la disipación de esfuerzos y la simulación en el cumplimiento de la política educativa. Finalmente, Romero (2021) encuentra que las políticas son fragmentarias, atravesadas por arreglos entre grupos académicos, políticos y sindicales con intereses y poder que mantienen rutinas, normas y estructuras en las escuelas normales.

En lo que refiere a los antecedentes locales se puede ubicar el trabajo de Ramírez y Camacho (1996), el cuál señala que las funciones sustantivas que planteó la reforma de 1984 no se desarrollaron y que para lograrlo se requería el compromiso de autoridades gubernamentales y sindicales. También el trabajo de Barba (2010) identifica obstáculos de tipo político, pedagógico y de gestión que limitan su institucionalización e impiden el cumplimiento de los objetivos del Programa para la Transforma-

ción y Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales impulsado en 1996. Por último, Gutiérrez (2017) señala que acceder a una plaza de normales puede ser a través de la dirigencia sindical y/o de la autoridad educativa; además afirma que se desvían recursos federales destinados a estas plazas vacantes hacia compromisos y acuerdos entre la autoridad gubernamental, partidos políticos y grupos sindicales.

Objetivos del estudio.

Objetivo General

Indagar el proceso de implementación de la política educativa “Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal” (ProFEN) a partir de sus actores en las cinco escuelas normales de Aguascalientes en el periodo 2006 – 2020.

Objetivos específicos

- Identificar en las guías metodológicas y reglas de operación del ProFEN del 2006 al 2020 los rumbos de acción que han tenido continuidad.
- Indagar las formas de participación de los directivos al interior de las cinco escuelas normales en la implementación de los rumbos de acción de la política con continuidad que establece el ProFEN.
- Indagar las formas de participación de los secretarios delegacionales del SNTE al interior de las cinco escuelas normales en la implementación de los rumbos de acción de la política con continuidad que establece el ProFEN.
- Indagar las formas de participación de profesores al interior de las cinco escuelas normales en la implementación de los rumbos de acción de la política con continuidad que establece el ProFEN.
- Indagar las formas de participación de autoridades educativas y sindicales de educación normal a nivel estatal en la implementación de los rumbos de acción de la política con continuidad que establece el ProFEN.
- Realizar recomendaciones de política educativa para cada escuela normal en base a particulares de cada una de ellas.

Aspectos claves de la revisión de la literatura

Las políticas públicas representan acciones de gobierno que son intencionales y se seleccionan de un

conjunto de posibilidades, por ser las más idóneas para solucionar algún problema en beneficio de la sociedad. Son llevadas a cabo por personal de la administración pública o por actores sociales vinculados con el gobierno. También, se les consideran planes de acción específicos, puesto que atienden problemas particulares de la vida social, de ahí que, para el sector educativo, se les reconozcan como políticas educativas (Aguilar, 2010).

Por tratarse de planes que trazan rumbos de acción, también se les conoce como procesos, integrados por acciones intelectuales y políticas, diseñadas para cambiar aquella situación que se reconoce como problema. Aguilar (2010) las identifica como hipótesis causales en donde los efectos deben producir la situación social deseada. Una situación social puede ser clasificada como problema, cuando sus efectos son opuestos o contradictorios de lo que una sociedad o un gobierno espera de ella, por lo que es necesario el diseño e implementación de políticas públicas.

En el caso de las escuelas normales en su transición histórica, la primera situación social deseada en 1984 era que se integraran a la educación superior, ello se logró mediante el instrumento de política pública que elevó mediante el acuerdo de 1984 a nivel de licenciatura sus programas (SEP, 1984). Sin embargo, no fue suficiente, ya que el énfasis se mantuvo en la docencia, en prácticas tradicionales y rutinas establecidas, en donde preexistía un deficiente desarrollo académico, presupuesto escaso, patrimonio institucional decadente y una organización inadecuada (Reyes & Zúñiga, 1994), es decir, alejadas de lo que representa una institución de educación superior. Por lo anterior, la situación social deseada era que mejoraran en estos aspectos y que además de la docencia, se llevaran a cabo de forma cotidiana la investigación y difusión.

De este modo, es importante referirnos a los instrumentos de política, puesto que son las herramientas que el gobierno dispone para mejorar una situación, se podría decir que conducen el cambio social al que se aspira. Éstos pueden ser de diversa naturaleza, Villareal (2019) enumera los siguientes: “planes, programas, leyes, personal, recursos económicos, deuda, información, instituciones, [...] lineamientos, reglas de operación, tratados, [...] discursos, etc.” (p. 24).

Bemelmans-Videc (2019) clasifica los instrumentos en externos e internos, los primeros están dirigidos al cambio en el comportamiento de los ciudadanos, y el interno al de los actores del sector público. Los instrumentos internos, señala que pueden ser “políticas para personal, políticas para presupuestos y reforma organizacional” (p.190). En este sentido el ProFEN además de ser un instrumento de política interno, pretende reformar a las escuelas normales en sus actividades sustantivas, por tanto, representa una reforma de tipo organizacional.

Al respecto Brunsson y Olsen (2018) indican que “el concepto de reforma aporta una perspectiva especial sobre los procesos de cambio organizacional y el funcionamiento de las organizaciones, así como sobre el liderazgo y el poder interno” (p. 1). Una reforma inicia con el diseño de la política y avanza en procesos e ideologías que generan cambios en las estructuras y el comportamiento, de ahí que sea esencial para el cambio organizacional, que es justo lo que se busca en las escuelas normales un cambio en sus funciones sustantivas.

Arellano (2010), explica que las reformas se interpretan por actores y grupos, luego se llevan a cabo conforme a diversas situaciones que incluyen adaptaciones y renegociaciones que generan una dinámica con consecuencias sociales, organizacionales y humanas, que es difícil de controlar por los hacedores de política, es lo que él llama el “efecto neto” (p. 251). Es decir, una vez implementada una política puede tomar diversas rutas, quizá algunas esperadas y otras no. La implementación de políticas públicas incluye desde las acciones que se llevan a cabo para traducirlas de forma operativa y aquellas que conlleva realizarlas de forma cotidiana en una organización, para nuestro tema de interés, en cada escuela normal (Van Meter & Van Horn, 2000).

Una de las preocupaciones de los investigadores sobre políticas públicas es conocer como éstas son traducidas y puestas en operación por los actores, ya que se reconoce no se mantienen pasivos, sino que producen presiones y negociaciones, es decir, una lucha, en donde el decisor de la ruta que tome la política es justo el grupo objetivo a quién va dirigida (Parsons, 2007), por ello es importante estudiar lo que ha ocurrido con la implementación del instrumento de política ProFEN en la escuelas normales para conocer los cambios que podría haber generado en sus dinámicas internas.

Justificación y contribución del estudio.

Las reformas parten de la idea de que con su instrumentación es posible inducir cambios que impacten en el entorno para el logro de sus propósitos. El dispositivo donde se llevan a cabo son las organizaciones, en este caso particular, en las escuelas normales. En estas organizaciones gubernamentales se espera que los instrumentos de política pública se realicen conforme a lo previsto en su diseño, es decir, según Arellano (2010, p.227) es “un acto de fe” con respecto a la capacidad y alcance de la propia política.

Desde 2006 el ProFEN busca transformar y consolidar como instituciones de educación superior a 259 escuelas normales públicas del país, que se caracterizan por ser diferentes en su origen, trayectoria, tipologías, sostenimiento, matrícula (Medrano, Ángeles y Morales, 2017), dinámicas y contextos; que se mueven y se desarrollan a través de la acción de actores y grupos capaces de interpretar el instrumento de política, es decir, son disímiles, heterogéneas y complejas.

En este sentido, la implementación del ProFEN en cada escuela normal ha seguido sus propias rutas y lógicas. Sin embargo, como dice Arellano (2010), las reformas terminan en mayor o menor medida, “cambiando dinámicas, reglas, jerarquías, procedimientos” (p. 229). De acuerdo con los rumbos del Programa del 2006 al 2020, habría que responder a la siguiente pregunta para el caso de las cinco escuelas normales de Aguascalientes: ¿Cómo han participado los actores en las cinco escuelas normales de Aguascalientes en la implementación de los rumbos de acción del ProFEN?

La importancia de realizar esta investigación radica en que “la calidad de la educación en México está directamente ligada con la calidad de la educación que se ofrece en las instituciones formadoras de sus docentes” (Medrano, Ángeles y Morales, 2017, p. 13). El análisis de la implementación a partir de estos referentes permitirá proponer recomendaciones de política viables acordes al contexto y los actores que intervienen, de forma que se pueda incidir en la mejora de estas organizaciones, que

representan el telón de fondo de la formación inicial.

Propuesta Metodológica.

La perspectiva desde la que se plantea abordar este tema de investigación es de tipo cualitativo, a través del estudio de caso colectivo. Este enfoque permitirá indagar cómo se ha implementado el ProFEN en su contexto real a partir de la heterogeneidad que caracteriza a la educación normal, en este caso el de las cinco instituciones que lo configuran en el estado de Aguascalientes, para identificar el rol que juegan los actores (SNTE, autoridades o profesores) en cada institución (Simons, 2009/2011).

Las técnicas para la recuperación de la información son entrevistas semiestructuradas dirigidas a exdirectores, exsecretarios delegaciones del SNTE, excoordinadores de educación normal, exsecretarios de trabajo y conflictos de la sección 1 del SNTE y profesores. En la siguiente tabla se presentan datos sobre los informantes, población, criterios de selección y muestreo:

Tabla 1. Cuadro Resumen¹

Descripción de los informantes	
Exdirectores	Responsable directo de la implementación del instrumento de política ProFEN y pueden proporcionar información relevante sobre lo ocurrido.
Exdelegados sindicales	Representan al personal de la escuela normal en asuntos laborales. Es un actor con mayor influencia para intervenir en el proceso de implementación del ProFEN.
Excoordinadores de Educación Normal	Son los encargados de comunicar la política y le dan seguimiento en su implementación, de modo que tiene una visión de conjunto de las cinco escuelas normales en Aguascalientes y lo que ocurre con cada una de ellas.
Exsecretarios de conflictos de normales de la sección I del SNTE	Atienden las demandas y problemas laborales del personal adscrito a las cinco escuelas normales, pueden proporcionar información sobre resistencias.
Población	32 directores.
	22 delegados sindicales.
	8 coordinadores de educación normal.
	4 secretarios de trabajo y conflictos de educación normal de la sección 1 del SNTE
	157 profesores de Tiempo Completo (TC).
	55 profesores por horas de la escuela A (no cuentan con profesores de TC).

1

Muestreo intencional por criterio	7 directores (uno de ellos director de dos instituciones, otro director por 19 años).
	4 delegados sindicales
	2 coordinadores de educación normal.
	2 secretarios de trabajo y conflictos de educación normal de la sección 1 del SNTE
Muestreo intencional bola de nieve	5 profesores que se integraron a los rumbos de acción de la política (uno por escuela)
Muestreo intencional casos extremos	5 profesores que no se integraron a los rumbos de acción de la política (uno por escuela)
Criterio de selección directores y coordinadores de educación normal	Periodo de gestión corresponda al año 2008, momento en que la instancia federal atiende recomendación de política para que las escuelas normales se visualicen realizando las mismas funciones de otras IES.
	Periodo de gestión a partir del año 2016 para observar lo ocurrido con la política y su institucionalización.
	Disposición para realizar la entrevista.
	Experiencia en el sistema de normales.
Criterios de selección delegados sindicales y secretarios de trabajo y conflictos de educación normal de la sección 1 del SNTE	Disposición para realizar la entrevista.
	Haber ocupado diversas posiciones de gestión (dirección, delegados sindicales o secretarios de trabajo y conflictos de educación normal de la sección 1 del SNTE), que cuenten con una visión más amplia sobre lo que ocurría con el personal.
Criterios de selección de profesores	Profesores de TC que tengan visión más completa de lo que ocurre en la escuela. Escuela Normal "A" no cuenta con profesores de TC (se omite este criterio).
	Antigüedad de al menos 14 años.
	Profesores que se involucraron, de preferencia, en varios de los rumbos de acción del ProFEN.
	Profesores que no se involucraron en los rumbos de acción de la política.

La validez de contenido se realizó a partir del juicio de expertos y pilotaje de cinco guías de entrevista semiestructurada. Para ello, se identificaron categorías y subcategorías de los rumbos de acción del ProFEN que mostraban continuidad relacionados con el ámbito académico. Se diseñó una guía de entrevista para directores (D), que fue adaptada para deleg-

acionales del SNTE (Del), profesores (P), coordinadores de educación normal (CN), secretarios de trabajo y conflictos de educación normal de la sección 1 del SNTE (STC). La validación de los instrumentos se hizo mediante juicio de expertos (Robles & Rojas, 2015), los cuáles fueron dos especialistas del área de educación de la UAA y una especialista de educación normal. De forma simultánea se realizó el pilotaje de las guías para P, Del y D, se omitió el de CN y STC, debido a que eran similares al de Del y D.

Se rediseñaron los instrumentos en base a observaciones de los jueces y como resultado del pilotaje. En el caso de profesores se omitieron algunas preguntas que solicitaban la misma información y se reformularon otras por no proporcionar la que se requería. En la de delegados se reformuló casi en su totalidad porque no contaban con información detallada sobre el ProFEN, por lo que se redirigió a recabar información sobre los procesos y acciones que llevan a cabo en sus funciones sindicales y su participación en las decisiones institucionales. En la de directores hubo que reformular las preguntas ya que se manifestó que parecía un examen, además de cambiar el orden para facilitar el rapport.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). *Política pública*. Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF y Siglo XXI editores. <https://tinyurl.com/ygvgccb8>
- Arellano, D. (2010). Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el “efecto neto”. *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (2) pp. 225-254. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2010.002.17805>
- Barba, B. (2010). Entre maestros: reforma de la formación docente en Aguascalientes. Un análisis de su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 15 (44). pp. 251-275
- Barraza-Soto, I., Barraza-Barraza, L., & Romero- Morales, C. I. (2015). Los sistemas de formación docente: dos tendencias con semejanzas y discrepancias. *Ra Ximhai*, 11(4), 425-446. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46142596031>
- Barrios, C.F. (2016). La escuela normal en el contexto de la Reforma Educativa: retos y perspectivas. [Tesis de maestría, Universidad Iberoamericana Puebla]. Repositorio Institucional Universidad Iberoamericana de Puebla. <https://tinyurl.com/yzltrakup>
- Bemelmans-Videc, M.L. (2019). Introducción: selección y evaluación de instrumentos de políticas. En *Instrumentos de política pública* (pp. 186–210). Siglo XXI.
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (2018). *The reforming organization* (Vol. 19). Routledge.
- Díaz-Barriga, Á. (2021). Política de la Educación Normal en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 26 (89), 533-560. <https://tinyurl.com/ydb6qetj>

- Gutiérrez, R. (2017). La desigualdad laboral de género en las escuelas normales de Aguascalientes. Un análisis de política pública a partir de la implementación. [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede académica México]. Repositorio Institucional Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. <https://tinyurl.com/y44jnqa4>
- Medrano, V., Ángeles, E. y Morales, M.A. (2017). La educación normal en México. Elementos para su análisis. INEE. <https://tinyurl.com/2ahmww3a>
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Ramírez, R. & Camacho, S. (1996). *Normalistas: ¿Actores y/o ejecutores del cambio en las normales? Cuadernos de Trabajo*, 53, 1- 46. Gobierno del Estado de Aguascalientes.
- Reyes Esparza, R., & Zúñiga Rodríguez, R. M. (1994). *Diagnóstico del Subsistema de Formación Inicial* (F. SNTE (ed.); Primera).
- Romero, R. (2021). *La política de formación de los profesores de educación secundaria baja: Cambios, inercias, ausencias y retos. El caso de la Escuela Normal Superior de México, 1983-2020*. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(19). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5676>
- SEP. (1984, 23 de marzo). Acuerdo que establece que la Educación Normal en su Nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el Grado Académico de Licenciatura. *Diario Oficial de La Federación*, 15. <https://tinyurl.com/29527hvn>
- Simons, H. (2011). El estudio de caso: Teoría y práctica. (Filella, R., Trad.) Morata (Obra original publicada en 2009)
- Tercero, A.V. (2020). La transferencia de las políticas de la Educación Superior a la Educación Normal y sus efectos. El caso de la BENV “Enrique C. Rébsamen”. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. <https://tinyurl.com/yhz7ateb>
- UNESCO (2012). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Ediciones del Imbunche. UREALC/UNESCO SANTIAGO.
- Van Meter & Van Horn (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Aguilar, L. F. (Ed.). *La implementación de las políticas* (3a Ed., pp. 97-146). MAPorrúa.
- Villareal, E. (2019). Introducción. En *Instrumentos de política pública* (pp. 19-36). Siglo XXI.