



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN

TESIS

**LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO
DE LA ESCUELA NORMAL: CONTINUIDADES Y RUPTURAS**

PRESENTA

Mayela Legaspi Lozano

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

TUTOR

Dr. Salvador Camacho Sandoval

INTEGRANTES DEL COMITÉ TUTORIAL

Dra. Guadalupe Ruíz Cuellar

Dr. Sergio Cárdenas Denham

Aguascalientes, Ags., a 21 de junio de 2023

Fecha de dictaminación dd/mm/aaaa: 23/06/2023

NOMBRE: Mayela Legaspi Lozano **ID** 60460
PROGRAMA: MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN EDUCATIVA **LGAC (del posgrado):** Instituciones y actores de educación media superior y superior
TIPO DE TRABAJO: () Tesis () Trabajo Práctico

TÍTULO: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA ESCUELA NORMAL: CONTINUIDADES Y RUPTURAS

IMPACTO SOCIAL (señalar el impacto logrado):

Se identificó el nivel de consolidación de cinco escuelas normales de Aguascalientes como Instituciones de Educación Superior, a partir de analizar el proceso de implementación del Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) desde la propuesta de la micro-implementación de políticas públicas. De esta manera, se ha generado conocimiento para explicar que en un subsistema heterogéneo, las instituciones experimentan diversos aspectos que impulsan y limitan la ejecución del programa, en los que la micropolítica, el liderazgo directivo y la tradición juegan un papel preponderante. Con ello, se plantearon recomendaciones para la mejora del subsistema de educación normal en Aguascalientes, con perspectiva nacional.

INDICAR SI NO N.A. (NO APLICA) SEGÚN CORRESPONDA:

<i>Elementos para la revisión académica del trabajo de tesis o trabajo práctico:</i>	
SI	El trabajo es congruente con las LGAC del programa de posgrado
SI	La problemática fue abordada desde un enfoque multidisciplinario
SI	Existe coherencia, continuidad y orden lógico del tema central con cada apartado
SI	Los resultados del trabajo dan respuesta a las preguntas de investigación o a la problemática que aborda
SI	Los resultados presentados en el trabajo son de gran relevancia científica, tecnológica o profesional según el área
SI	El trabajo demuestra más de una aportación original al conocimiento de su área
SI	Las aportaciones responden a los problemas prioritarios del país
SI	Generó transferencia del conocimiento o tecnológica
SI	Cumple con la ética para la investigación (reporte de la herramienta antiplagio)
<i>El egresado cumple con lo siguiente:</i>	
SI	Cumple con lo señalado por el Reglamento General de Docencia
SI	Cumple con los requisitos señalados en el plan de estudios (créditos curriculares, optativos, actividades complementarias, estancia, predoctoral, etc)
SI	Cuenta con los votos aprobatorios del comité tutorial, en caso de los posgrados profesionales si tiene solo tutor podrá liberar solo el tutor
N.A.	Cuenta con la carta de satisfacción del Usuario
SI	Coincide con el título y objetivo registrado
SI	Tiene congruencia con cuerpos académicos
SI	Tiene el CVU del Conacyt actualizado
N.A.	Tiene el artículo aceptado o publicado y cumple con los requisitos institucionales (en caso que proceda)
<i>En caso de Tesis por artículos científicos publicados</i>	
N.A.	Aceptación o Publicación de los artículos según el nivel del programa
N.A.	El estudiante es el primer autor
N.A.	El autor de correspondencia es el Tutor del Núcleo Académico Básico
N.A.	En los artículos se ven reflejados los objetivos de la tesis, ya que son producto de este trabajo de investigación.
N.A.	Los artículos integran los capítulos de la tesis y se presentan en el idioma en que fueron publicados
N.A.	La aceptación o publicación de los artículos en revistas indexadas de alto impacto

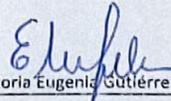
Sí
No

Con base a estos criterios, se autoriza se continúen con los trámites de titulación y programación del examen de grado:

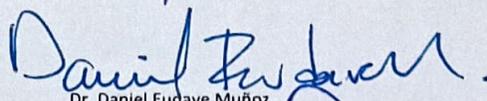
Elaboró:

* NOMBRE Y FIRMA DEL CONSEJERO SEGÚN LA LGAC DE ADSCRIPCIÓN:

FIRMAS


Dra. Victoria Eugenia Gutiérrez Marfileño

NOMBRE Y FIRMA DEL SECRETARIO TÉCNICO:


Dr. Daniel Eudave Muñoz

* En caso de conflicto de intereses, firmará un revisor miembro del NAB de la LGAC correspondiente distinto al tutor o miembro del comité tutorial, asignado por el Decano

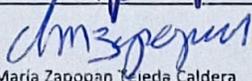
Revisó:

NOMBRE Y FIRMA DEL SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO:


Dr. Alfredo López Ferreira

Autorizó:

NOMBRE Y FIRMA DEL DECANO:


Mtra. María Zapopan Tejeda Caldera

Nota: procede el trámite para el Depto. de Apoyo al Posgrado

En cumplimiento con el Art. 105C del Reglamento General de Docencia que a la letra señala entre las funciones del Consejo Académico: ... Cuidar la eficiencia terminal del programa de posgrado y el Art. 105F las funciones del Secretario Técnico, llevar el seguimiento de los alumnos.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

CARTA DE VOTO APROBATORIO
COMITÉ TUTORAL

MTRA. MARIA ZAPOPAN TEJEDA CALDERA
DECANO (A) DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
P R E S E N T E

Por medio del presente como **Miembros del Comité Tutorial** designado del estudiante **MAYELA LEGASPI LOZANO** con ID 60460 quien realizó la tesis titulada: **IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA ESCUELA NORMAL: CONTINUIDADES Y RUPTURAS**, un trabajo propio, innovador, relevante e inédito y con fundamento en el Artículo 175, Apartado II del Reglamento General de Docencia damos nuestro consentimiento de que la versión final del documento ha sido revisada y las correcciones se han incorporado apropiadamente, por lo que nos permitimos emitir el **VOTO APROBATORIO**, para que ella pueda proceder a imprimirla así como continuar con el procedimiento administrativo para la obtención del grado.

Ponemos lo anterior a su digna consideración y sin otro particular por el momento, le enviamos un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"Se Lumen Proferre"

Aguascalientes, Ags., a 21 de junio de 2023.

Dr. Salvador Camacho Sandoval
Tutor de tesis

Dra. Guadalupe Ruiz Cuéllar
Asesor de tesis

Dr. Sergio Cárdenas Denham
Asesor de tesis

c.c.p.- Interesado
c.c.p.- Secretaría Técnica del Programa de Posgrado

Elaborado por: Depto. Apoyo al Posgrado.
Revisado por: Depto. Control Escolar/Depto. Gestión de Calidad.
Aprobado por: Depto. Control Escolar/ Depto. Apoyo al Posgrado.

Código: DO-SEE-FO-16
Actualización: 00
Emisión: 17/05/19

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología por el financiamiento que me otorgó para la realización de estos estudios de posgrado y a mi casa de estudios, la Universidad Autónoma de Aguascalientes, que generosamente me ha abierto nuevamente sus puertas para continuar con mi formación profesional.

A mis compañeros de las escuelas normales por la confianza que depositaron en mí para compartir sus experiencias, emociones y reflexiones sobre su trabajo en el subsistema normalista de Aguascalientes. Gracias por su apoyo.

Al Dr. Salvador Camacho Sandoval, mi tutor, por su don de gentes, por guiarme e impulsarme para mirar mi tema de investigación desde diversas aristas, como lo fue la política en las políticas públicas. A la Dra. Guadalupe Ruíz Cuellar, por las sugerencias y la guía en la escritura. Gracias a la Dra. María Guadalupe Pérez Martínez, por la escucha atenta, la empatía y por haber aceptado formar parte de mi comité tutorial. Al Dr. Daniel Eudave Muñoz, por sus orientaciones metodológicas y por aceptar mi petición de integrarse al sínodo. A la Dra. Rubí Surema Peniche Cetzal, por su guía teórica con relación a las prácticas efectivas de liderazgo en las escuelas y por involucrarme en el seminario de la UNAM sobre educación superior, el cuál amplió mi visión sobre este nivel. Al Dr. Sergio Cárdenas Denham, por sus aportes en los seminarios.

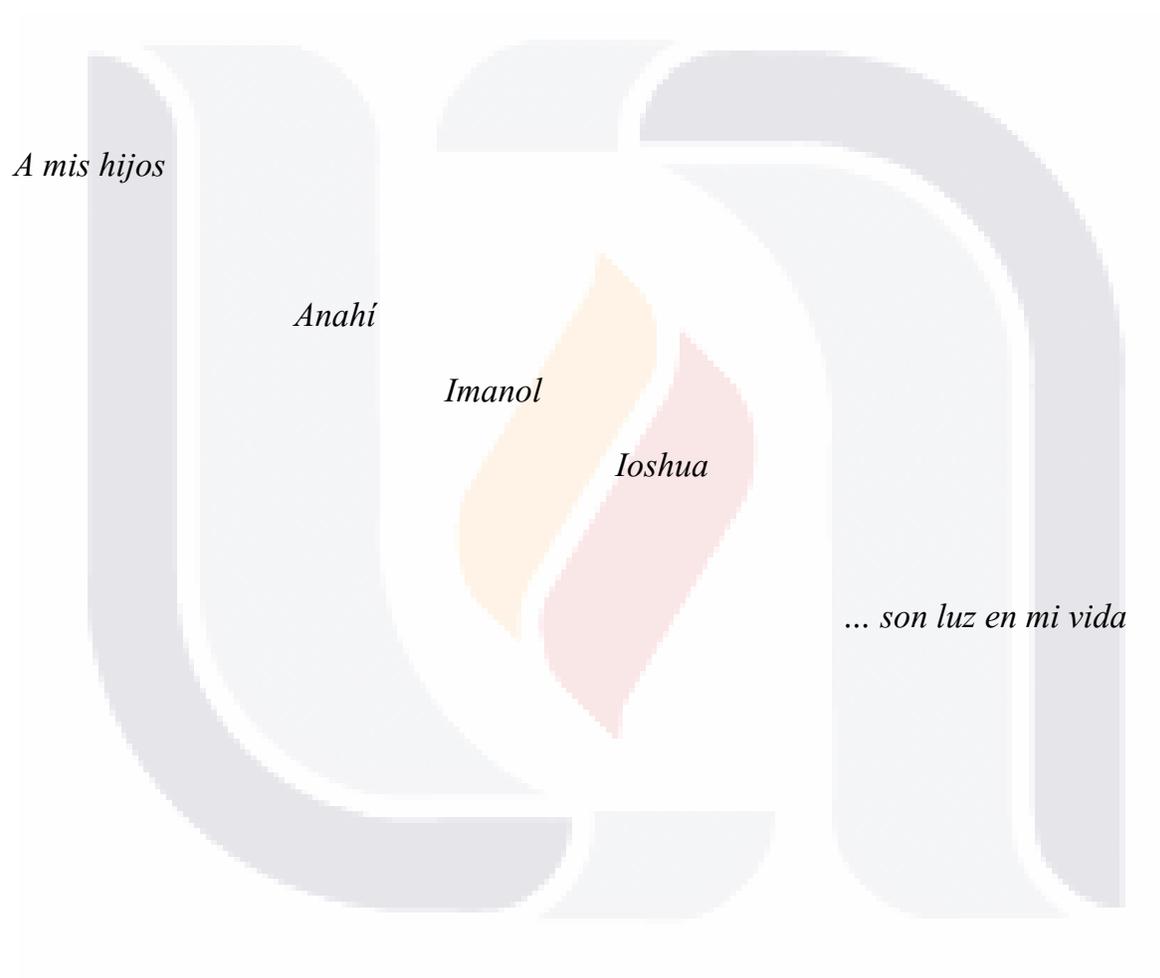
A mis compañeros de grupo, por su amistad, comprensión, soporte emocional y por hacerme sentir parte de ustedes, los llevo en mi corazón.

A mi mamá y mi papá, por estar ahí siempre para sostenerme en los momentos de dificultad y abrazarme en los momentos de alegría, mi gratitud por impulsarme a ser una mejor persona día a día y por hacerme sentir una hija profundamente amada. Los quiero mucho.

A mis hijos, porque son lo más importante en mi vida, el motor que me impulsa a seguir adelante en los momentos más oscuros y llenan de luz y felicidad todos mis días, los amo.

A mi esposo, por mostrarme la fuerza interior que poseo. Te amo siempre.

A mis padres, Lety y José Luis, por su amor incondicional



A mi esposo, Mario

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL	1
ÍNDICE DE TABLAS	3
ÍNDICE DE FIGURAS	3
ACRÓNIMOS	5
RESUMEN	8
ABSTRACT	10
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
1.1 El programa ProFEN.....	16
1.2 ¿Por qué analizar un programa como el ProFEN?	20
1.3 Estado del conocimiento.....	23
1.4 Justificación	36
1.5 Preguntas de investigación.....	38
1.6 Objetivos.....	39
CAPÍTULO 2. MARCO DE REFERENCIA	40
2.1 Heterogeneidad del sistema de educación normal	40
2.2 Origen de las escuelas normales en Aguascalientes	43
2.3 Panorama actual de las escuelas normales	46
2.3.1 Estructura del Subsistema de Educación Normal.....	46
2.3.2 Evolución de la matrícula.....	50
2.3.3 Financiamiento del Subsistema	54
2.4 Evaluaciones externas al ProFEN	57
CAPÍTULO 3. MARCO NORMATIVO	64
3.1 Programa Sectorial de Educación 2020-2024	64
3.2 Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales.....	67
CAPÍTULO 4. MARCO TEÓRICO	73
4.1 Política pública.....	73
4.1.1 Política educativa	74
4.1.2 Marcos de análisis de las políticas públicas	74

4.1.3 La implementación de la política pública.....	80
4.2 Liderazgo.....	89
4.3 La política en las políticas públicas.....	93
CAPÍTULO 5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	101
5.1 Diseño de investigación.....	101
5.2 Selección de casos.....	102
5.3 Técnicas para la recuperación de la información.....	105
5.4 Análisis de los datos.....	112
5.5. Ética en el estudio.....	115
CAPÍTULO 6. RESULTADOS.....	116
6.1 Hallazgos por escuela normal.....	116
6.1.1 Escuela Normal 2.....	117
6.1.2 Escuela Normal 11.....	130
6.1.3 Escuela Normal 25.....	137
6.1.4 Escuela Normal 86.....	151
6.1.5 Escuela Normal 92.....	163
6.2 Comparación entre escuelas normales.....	179
6.2.1 Macro y micro implementación.....	180
6.2.2 Consolidación de los rumbos de acción.....	181
6.2.3 Política en las políticas públicas.....	204
6.2.4 Prácticas de liderazgo que coadyuvan en la implementación.....	209
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.....	215
7.1 La planeación estratégica como detonante del programa.....	217
7.2 La tradición en las escuelas normales.....	218
7.3 Convergencias y divergencias en las políticas públicas.....	221
7.4 El ProFEN y su asignación presupuestaria.....	223
7.5 La micropolítica en la implementación del ProFEN.....	223
7.6 El ingreso de profesores al subsistema y sus efectos.....	226
7.7 Reflexión final.....	229
7.8 Recomendaciones de política.....	231
7.9 Limitaciones del estudio.....	235

7.10 Posibles líneas de investigación 236

REFERENCIAS..... 238

ANEXOS 257

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Escuelas formadoras de docentes que dependen de la DGE SuM.....47

Tabla 2. Evaluaciones externas al PROMIN.....58

Tabla 3. Categorías y subcategorías de los rumbos de acción del ProFEN que muestran continuidad 2006- 2020..... 108

Tabla 4. Categorías y subcategorías de la implementación de las políticas y en la política de las políticas..... 110

Tabla 5. Asignación de códigos por informante..... 114

Tabla 6. Programas educativos acreditados por los CIEES 188

Tabla 7. Consolidación de los rumbos de acción del ProFEN por escuela normal.....203

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Rumbos de acción ProFEN que muestran continuidad en el periodo 2006-2020..... 19

Figura 2. Número de escuelas normales al iniciar los sexenios por ciclo escolar . 49

Figura 3. Número de escuelas normales en Aguascalientes al iniciar los sexenios federales por ciclo escolar..... 50

Figura 4. Evolución de la matrícula nacional versus estatal..... 51

Figura 5. Crecimiento de la matrícula de las IES a nivel nacional..... 52

Figura 6. Evolución de la matrícula por escuela normal..... 53

Figura 7. Presupuesto asignado a las escuelas normales públicas por la federación..... 55

Figura 8. Transiciones de la macro-implementación 84

Figura 9. Personal por tiempo de dedicación. Aguascalientes y nacional. Ciclo escolar 2021-2022..... 191

Figura 10. Habilitación de la planta académica. Ciclo escolar 2021-2022 195

Figura 11. Evolución en el reconocimiento al perfil deseable de PRODEP 198

Figura 12. Evolución en la conformación de CA..... 200

Figura 13. Origen de las presiones de autoridades formales e informales en las escuelas normales 206



ACRÓNIMOS

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
CA	Cuerpos Académicos.
CAM	Centro de Actualización del Magisterio.
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social.
CIEES	Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior.
CIFAD	Coordinación de Instituciones Formadoras y Actualización de Docentes.
CINVESTAV	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN.
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
CONAHCYT	Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología.
CONAEN	Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
CRENA	Centro Regional de Educación Normal de Aguascalientes.
CRESON	Centro Regional de Formación Profesional Docente de Sonora.
CRESUR	Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa.
CRETAM	Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa.
DEANR	Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural.
DGESPE	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación.
DGESuM	Dirección General de Educación Superior para el Magisterio.
DIE	Departamento de Investigaciones Educativas.
EDINEN	Estrategia de Desarrollo Institucional de la Escuela Normal.
ENA	Escuela Normal de Aguascalientes.
ENGV	Escuela Normal Guadalupe Victoria.
ENRJSM	Escuela Normal Rural “Justo Sierra Méndez”.

ENRR	Escuela Normal de Rincón de Romos “Profr. Rafael Francisco Aguilar Lomelí”.
ENSFA	Escuela Normal Superior Federal de Aguascalientes “Profr. José Santos Valdés”.
FECSM	Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
IAD	Institutional Analysis and Development.
IEA	Instituto de Educación de Aguascalientes.
IES	Instituciones de Educación Superior.
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
IPN	Instituto Politécnico Nacional.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
ISSSSPEA	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.
LGAC	Líneas de Investigación y Aplicación del Conocimiento.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
ONG	Organizaciones No Gubernamentales.
PACTEN	Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales.
PAT	Programa Anual de Trabajo.
PDI	Plan de Desarrollo Institucional.
PEFEN	Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal.
PFCE	Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa.
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional.
PNPC	Padrón Nacional de Posgrados de Calidad.
PRODEP	Programa para el Desarrollo Profesional Docente.
ProFEN	Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal.
PROFEXCE	Programa de Fortalecimiento a la Excelencia Educativa.

PROFOCIE	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas.
ProGEN	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal de la Educación Normal.
PROMIN	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas.
PROMEPE	Programa de Mejoramiento del Profesorado.
PTC	Profesores de Tiempo Completo.
PTFAEN	Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales.
SEN	Subdirección de Educación Normal.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SIBEN	Sistema de Educación Básica de la Educación Normal.
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
TC	Tiempo Completo.
UAA	Universidad Autónoma de Aguascalientes.
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar el proceso de implementación del Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) como parte relevante de la política educativa gubernamental, en las cinco escuelas normales de Aguascalientes, en el periodo 2006- 2020, que ha tenido como propósito integrar y consolidar a las escuelas normales como Instituciones de Educación Superior.

En particular, se busca mostrar que tanto las instituciones se han consolidado como IES y explicar qué aspectos impulsaron y limitaron su ejecución. Para ello, se realiza el análisis del programa desde un marco secuencial, centrándose en la fase de implementación, tomando como referente la propuesta de Berman (2000), que es particularmente útil cuando un programa federal transita por diversas organizaciones, como en este caso es el Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA) y las escuelas normales.

Para atender los objetivos de investigación se adoptó un enfoque cualitativo, realizando un estudio de casos colectivo de alcance exploratorio. Se utilizaron como técnicas de recuperación de información el análisis documental del programa y de informes estadísticos, así como la entrevista semiestructurada a exdirectores, exdelegados sindicales y profesores.

Los resultados muestran que, debido a que el subsistema de educación normal en Aguascalientes es heterogéneo, cada institución vive diversas situaciones que favorecen o dificultan su consolidación como IES. En este trabajo se identifican tres elementos a considerar: 1) las dinámicas de micropolítica con sus figuras de poder análogas a la dirección y la conformación de grupos de intereses que se confrontan o coaligan para el logro de sus propósitos, así como la intervención de autoridades educativas y sindicales estatales en la vida institucional; 2) su tradición histórica que ha definido una forma de trabajo en las escuelas normales; y 3) el liderazgo directivo que, bajo estas condiciones, juega un papel

preponderante para que las políticas públicas se puedan situar en operación y formen parte de las rutinas institucionales.

Palabras clave: políticas públicas, implementación de políticas públicas, micropolítica, liderazgo, formación inicial de profesores.



ABSTRACT

This study aims to analyze the implementation process of the Normal School Strengthening Program (ProFEN) as a relevant part of the government educational policy, in the five normal schools of Aguascalientes, in the period 2006-2020, which has had as purpose integrate and consolidate normal schools as Institutions of Higher Education.

In particular, it seeks to show that both the institutions have been consolidated as HEIs and to explain what aspects promoted and limited their execution. For this, the analysis of the program is carried out from a sequential framework, focusing on the implementation phase, taking Berman's (2000) proposal as a reference, which is particularly useful when a federal program passes through various organizations, as in this case it is the Instituto de Education de Aguascalientes (IEA) and normal schools.

To meet the research objectives, a qualitative approach was adopted, carrying out a collective case study of exploratory scope. Documentary analysis of the program and statistical reports were used as information retrieval techniques, as well as semi-structured interviews with former directors, former union delegates, and teachers.

The results show that, because the normal education subsystem in Aguascalientes is heterogeneous, each institution experiences different situations that favor or hinder its consolidation as HEIs. In this paper, three elements to consider are identified: 1) micropolitical dynamics with their power figures analogous to the direction and conformation of interest groups that confront or coalesce to achieve their purposes, as well as the intervention of authorities educational and state unions in institutional life; 2) its historical tradition that has defined a way of working in normal schools; and 3) the managerial leadership that, under these conditions, plays a preponderant role so that public policies can be put into operation and become part of institutional routines.

Keywords: public policies, implementation of public policies, micropolitics, leadership, initial teacher training.



INTRODUCCIÓN

Antes del año 1984, parte de la formación de profesores en México tuvo lugar en escuelas normales, cuyo requisito de ingreso era que los jóvenes aspirantes tuvieran su certificado de secundaria; pero, a partir del 23 de marzo de ese año, por decreto presidencial, la educación Normal en su nivel inicial, y en cualquiera de sus tipos y especialidades, fue elevada al grado académico de licenciatura, por lo que se hizo obligatorio cursar previamente el Bachillerato. De entonces a la fecha, el gobierno federal ha tenido como uno de sus retos hacer que este propósito se haga realidad y que, por ende, los futuros docentes cuenten con las competencias que les permitan desempeñarse con excelencia en el salón de clase y formar integralmente a sus estudiantes.

A partir de 1996 se diseñaron e implementaron diversos programas federales, uno de ellos fue el Programa para la Transformación y Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN), que buscaba modernizar y fortalecer a las escuelas normales, otro fue el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN), que inicialmente buscaba incrementar su calidad y que posteriormente apoyaría en la transformación y consolidación de las escuelas normales en Instituciones de Educación Superior (IES). A partir de este programa, nace el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) que desde 2006 a la fecha pretende realizar cambios en estas instituciones, de modo que en su hacer cotidiano lleven a cabo funciones de docencia, investigación y difusión.

Este trabajo de investigación forma parte de la línea de investigación *Instituciones y actores de educación media superior y superior* de la Maestría en Investigación Educativa (MIE), que coordina el Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA). Su propósito es analizar el proceso de implementación del “ProFEN” como parte relevante de la política educativa gubernamental, en las cinco escuelas normales de Aguascalientes en el periodo 2006- 2020. En particular, se busca mostrar que tanto las instituciones se han consolidado como IES y explicar qué aspectos impulsaron y limitaron la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ejecución del ProFEN, para ello se adoptó como marco de análisis el ciclo de vida de la política pública, recuperando la fase de implementación en la que por tratarse de un programa federal se adhirió a la propuesta de Berman (2000) en la cual se consideran la macro y micro-implementación como dimensiones de análisis. Este estudio se concentra en la micro-implementación, es decir, en lo que ocurre en cada escuela normal, sin perder de vista la intervención o participación de los actores que provienen de la macroestructura.

Los resultados muestran que las escuelas normales por su heterogeneidad requieren de una atención específica y diferenciada, ya que para consolidarse como IES en sus funciones a través del ProFEN se enfrentan a diversas situaciones que facilitan u obstaculizan la puesta en operación, así como a dinámicas institucionales de micropolítica entre sus actores en donde el liderazgo directivo es un factor clave para que el programa se convierta en parte de las rutinas de la escuela. En estas escuelas un aspecto a considerar es su tradición, ya que juega un papel preponderante para la aceptación del programa por parte de la comunidad escolar.

El documento que a continuación se presenta consta de siete capítulos. El capítulo uno corresponde al planteamiento del problema en el que se explicita el origen y características del ProFEN y del por qué analizar este programa. Posteriormente, se esboza lo que son las políticas públicas y su etapa de implementación, para pasar a mostrar los principales antecedentes empíricos con relación a la implementación y evaluación de políticas públicas a nivel internacional. En el contexto nacional y local, se retoman los antecedentes relacionados con políticas públicas para la educación normal. Para cerrar el capítulo se presenta la justificación de la investigación y se plantean las preguntas que guían el proceso, así como sus objetivos.

En el capítulo dos, del marco de referencia, se inicia por exponer como se configuró el sistema de educación normal en México y el origen de las escuelas normales en Aguascalientes desde el contexto social y político en que fueron establecidas. Después se presenta el panorama actual del subsistema de educación normal a nivel nacional y en Aguascalientes con relación a su estructura,

la evolución de su matrícula y fuentes de financiamiento. Para terminar, se muestran los resultados de evaluaciones externas al ProFEN.

En el capítulo tres se describe el marco normativo, integrado por el Programa Sectorial de Educación 2020 – 2024 y recuperando los elementos relacionados con la educación normal, así como la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales y los aspectos que se vinculan con el ProFEN. El capítulo cuatro, corresponde al marco teórico, el cual se divide en tres grandes apartados, en el primero se conceptualiza la política pública y la educativa, así como sus marcos de análisis más representativos.

Enseguida se precisa que el análisis de este estudio se realiza desde el marco secuencial, tomando la etapa de implementación como la perspectiva desde la que se consideró pertinente efectuar su abordaje; se plantea diversas definiciones sobre la implementación de políticas públicas y los enfoques más reconocidos para su análisis. Después se presenta la propuesta de Berman (2000), cuyo lente se concentra en la implementación de políticas federales que operan en organizaciones públicas, por lo que se consideró el más cercano al ProFEN.

En el segundo apartado del marco teórico se retoma la literatura sobre liderazgo efectivo para ubicar patrones de comportamiento que coadyuvan en la implementación del programa. El tercer y último apartado se plantean la política en las políticas públicas explicando lo que se entiende por ello, para después exponer la micropolítica como referente teórico que permite explicar las dinámicas internas de las escuelas normales, ya que intervienen en las rutas que adopta la implementación.

En el capítulo cinco se define el diseño metodológico y para ello se plantea un estudio de casos colectivo con alcance exploratorio en donde la unidad de análisis es el ProFEN, se precisan los criterios para la selección de documentos e informantes, así como las técnicas para la recuperación de la información: análisis documental y la entrevista semiestructurada. Del mismo modo, se exponen las categorías y subcategorías que se consideraron previo al procedimiento para el análisis de los datos, así como las consideraciones éticas.

Los resultados de este estudio se presentan en el capítulo seis, el cual se dividió en dos grandes apartados, el primero corresponde a los hallazgos por escuela normal en donde se atienden los objetivos específicos que buscan: explicar cómo se presentaron las etapas de movilización e identificar las rutas de adaptación e institucionalización en la implementación de los rumbos de acción del ProFEN, identificar los aspectos que favorecieron y limitaron la implementación del ProFEN, y analizar las formas de participación de los actores y grupos de las cinco escuelas normales, así como de autoridades educativas y sindicales en la dinámica institucional para la implementación del programa. El segundo cubre el objetivo específico, que consistió en comparar a las escuelas normales para establecer su nivel de consolidación como IES, ubicando patrones comunes y diferencias en la implementación del programa.

Finalmente, en el capítulo siete se presentan las conclusiones en seis secciones: la planeación estratégica como detonante del ProFEN, la tradición de las escuelas normales, las convergencias y divergencias en las políticas públicas, el ProFEN y su asignación presupuestaria, la micropolítica en la implementación del ProFEN, y el ingreso de los profesores al subsistema y sus efectos. Del mismo modo, se hacen recomendaciones de política para las tres esferas de actuación: federal, estatal e institucional, para terminar esbozando las limitantes del estudio y proponer posibles líneas de investigación.

CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las escuelas normales en México se dedican a la formación inicial de los docentes, sus estudiantes, una vez que egresan, se integran como profesores a las escuelas de educación básica públicas o privadas de preescolar, primaria o secundaria en sus diversas modalidades y especialidades. Estas instituciones han transitado por diversas etapas para que en sus funciones se integren a la educación superior (Díaz-Barriga, 2021); en particular, a partir de 2006, se define un programa reconocido como el ProFEN, cuyo objetivo principal es la transformación y consolidación de las escuelas en IES. Su implementación pretende, por tanto, generar cambios organizacionales, de modo que en su hacer cotidiano lleven a cabo funciones de docencia, investigación y difusión.

En este sentido, en el presente capítulo se presenta una breve caracterización del ProFEN y su origen, se explicitan los motivos por los cuales se considera importante realizar el estudio sobre la implementación de esta política, se exponen los antecedentes internacionales, nacionales y locales relacionados con el tema de investigación, así como el objetivo general, específicos y su justificación, en un intento por contextualizar la problemática en que se circunscribe el objeto de estudio.

1.1 El programa ProFEN

En 2005, con la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la educación normal fue transferida a la Subsecretaría de Educación Superior con el propósito de mejorar el subsistema y apoyar su transformación hacia instituciones de excelencia (SEP, 2005). Hasta entonces se habían implementado tres reformas que buscaban integrarlas a la educación superior y transformar su dinámica institucional: el acuerdo de 1984, con el que se elevan los estudios a nivel licenciatura; el PTFAEN, en 1996, que buscaba mejorar su funcionamiento, y el PROMIN, en 2002, para impulsar la capacidad de planeación a través de dos elementos, el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y el Plan Anual de Trabajo

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

(PAT). El primero con una perspectiva del largo plazo y el segundo para el mejoramiento de necesidades y problemas prioritarios (SEP, 2005).

Al pasar las escuelas normales a forma parte de la estructura organizacional de la educación superior en la SEP, se reformuló el PROMIN por lo que a partir de 2006 cada entidad federativa comenzó a realizar un Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), el cual se definió como

Una estrategia para favorecer, por una parte, la integración y consolidación de un sistema estatal de educación normal de buena calidad en cada entidad federativa; y por la otra, coadyuvar en el mejoramiento de los servicios educativos y de la gestión de las instituciones formadoras de maestros. Con su ejecución se pretende apoyar la transformación y consolidación de las escuelas normales en auténticas instituciones de educación superior y facilitar su integración al sistema de educación superior

... el PEFEN constituye, a la vez, una herramienta para reconocer y alentar el trabajo sobresaliente que realizan las Secretarías Estatales de Educación o su equivalente y las escuelas normales para lograr una formación de calidad en los futuros maestros y, bajo esta perspectiva, asignar recursos de forma diferenciada en correspondencia con los resultados educativos que obtienen y a su desempeño institucional (SEP, 2006, p. 83).

Como se puede observar, se hace explícita la intención de transformar y consolidar a las escuelas normales en IES; además, se busca que las entidades federativas realicen una planeación estatal, es decir, que establezcan políticas para las escuelas normales de su adscripción y que la asignación de recursos sea en base a resultados de desempeño a través de comités de evaluación académica. Cabe mencionar que el propósito de destinar recursos con base a resultados se deja de enunciar en las Reglas de Operación que se emitían para el programa a partir del año 2011, así como el monto asignado, dato que de 2006 a 2010 se hacía explícito (SEP, 2007b, 2008c, 2009a, 2009b, 2010a).

Entre las características del PEFEN se tiene que su formulación se coordina a partir de las entidades federativas y abarca dos ámbitos de planeación: estatal y por cada escuela normal. Se pretende que sea participativo, ya que consiste en una autoevaluación de cada entidad federativa sobre el sistema de educación normal, así como el de cada escuela normal. Para su elaboración la autoridad federal proporciona una guía metodológica en donde se establecen directrices de acción (SEP, 2006).

El PEFEN se integra por el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal de la Educación Normal (ProGEN) y el ProFEN.

El primero proporciona orientaciones de política para el sistema estatal de educación normal, y contribuye con la implementación de proyectos integrales a dar respuesta a problemáticas comunes de las escuelas normales. El segundo lo formula cada escuela normal con la finalidad de proteger sus fortalezas institucionales y, mediante un proyecto integral articulado, mejorar el desarrollo de las licenciaturas, la formación profesional y el desempeño de sus maestros, así como la organización y el funcionamiento del centro educativo (SEP, 2006, p. 83).

Estas particularidades del programa han tenido continuidad desde 2006, han cambiado en cuánto al nombre del Plan o Estrategia que agrupa el ProGEN y los ProFEN. En 2016 pasó a llamarse Programa de Fortalecimiento de la Calidad de las Instituciones Educativas (PACTEN) en lugar de PEFEN, y en 2020 se le nombró Estrategia de Desarrollo Institucional de la Escuela Normal (EDINEN), supliendo el nombre de PACTEN.

Las reglas de operación han definido al ProFEN de 2006 a 2019 como un programa y a partir de 2020 como un proyecto, en específico señalan que se trata de

el segundo nivel de concreción del [PEFEN / PACTEN / EDINEN] en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones

que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional (SEP, 2006, 2007b, 2008c, 2009a, 2009b, 2010a, 2013a).

En la figura 1 se presentan los rumbos de acción que definen las estrategias y acciones a implementar en las escuelas normales que ha demarcado el ProFEN para integrar y consolidar a las escuelas normales como IES, esencialmente de las que muestran continuidad de 2006 a 2020:



Figura 1. Rumbos de acción ProFEN que muestran continuidad en el periodo 2006-2020.

Nota: En el esquema los rumbos de acción que ha establecido el programa no se presentan en un orden jerárquico (SEP, 2008a, 2009c, 2011, 2013b, 2014, 2016, 2018b y 2020a).

Para identificar los rumbos se revisaron las Guías para la elaboración del ProFEN (SEP, 2008a, 2009c, 2011, 2013b, 2014, 2016, 2018b y 2020a) y se desarrolló un cuadro comparativo (anexo A) que considerara aquellas acciones a las que se le daba prioridad para la asignación de recursos económico y que, por consecuencia, incentivan su implementarse al interior de las escuelas normales. Esto permitió visualizar que algunas acciones tenían una temporalidad corta, de dos años; o media, de ocho años; que otras se suplían o se incorporaban dentro de otras acciones; o bien, que emergían nuevas como es el caso de la certificación en TIC y

en otros idiomas. Esto permite reflexionar que dentro del mismo programa existen momentos temporales en que ciertas acciones tienen mayor énfasis que otras.

El ProFEN en concreto se direcciona a las escuelas normales, la autoridad estatal funge como eje rector dándole cause, pero son a las escuelas normales a las que se busca cambiar, es decir, se propone que en sus funciones sustantivas sean iguales a las IES. En este sentido, se parte de la idea de que las escuelas normales son organizaciones cuyos actores tienen intereses, diferentes niveles de poder, objetivos, capacidades, recurso o alianzas (Crozier & Friedberg, 1990).

Estos actores son agentes activos que intervienen en las actividades de la institución de forma individual o grupal, de ahí que un enfoque de análisis de política a partir de esta perspectiva podría dar elementos que den cuenta de la interpretación, adaptación o institucionalización en la implementación del programa. De este modo, este estudio se enfoca en la implementación del ProFEN en cada escuela normal de Aguascalientes, con el interés de conocer cómo es que los actores traducen los rumbos en acciones y cómo la dinámica institucional ha favorecido o no su desarrollo para integrarse a la educación superior.

1.2 ¿Por qué analizar un programa como el ProFEN?

En México se realizan elecciones de nuevos gobernantes cada seis años, la promesa de campaña de cada uno de sus candidatos refieren al cambio, a que las problemáticas que atañen a la sociedad serán atendidas de diversas maneras. De este modo, cada gobierno busca diseñar e implementar políticas educativas acorde a su propio enfoque de solución de problemas.

El ProFEN es un programa que fue diseñado e implementado en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa que, acorde con Gómez y Navarro (2018), su enfoque de solución del problema educativo era la calidad educativa; para ello, se creó el programa Alianza por la Calidad de la Educación, formando una coalición con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), lo que representó el punto de equilibrio entre los planteamientos de la autoridad educativa y las del SNTE

(Gómez, 2016; Martínez, 2020). Esta es una de las razones por las que habría que estudiar la implementación del ProFEN y conocer cómo un actor como el SNTE ha participado en su implementación, dado que se origina en un periodo en el que las líneas entre la autoridad educativa y del SNTE fueron de colaboración.

Siguiendo a Gómez y Navarro, en el sexenio 2012-2018, con Enrique Peña Nieto, el enfoque de la solución del problema educativo fue la evaluación educativa, para ello se firmó un acuerdo denominado Pacto por México, en donde participaron los principales partidos políticos y el ejecutivo federal con la intención de consolidar una agenda en común. Ello significó un rompimiento de la alianza con el SNTE y que éste buscara adecuarse a los cambios (Camacho, 2020). Estas acciones permitieron la creación del Servicio Profesional Docente y que se fortaleciera el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (Gómez & Navarro, 2018).

En lo que refiere a la educación normal, en ese sexenio, se llevó a cabo la Reforma Curricular 2012 y posteriormente la de 2018, que vinieron a sustituir los planes y programas para educación primaria y primaria intercultural bilingüe (1997 y 2012); preescolar y preescolar intercultural bilingüe (2004 y 2012); educación física (2002 y 2012) y educación secundaria (1999) (Cruz, 2019; SEP, 2018a). Sin embargo, en lo que refiere al programa que tiene como objetivo integrar a las escuelas normales a la educación superior (ProFEN) se le dio continuidad.

Finalmente, el sexenio actual con Andrés Manuel López Obrador, que se ha autodenominado de la Cuarta Transformación (4T) de la vida pública de México, en el que, acorde con Martínez (2021), plantea acabar con la corrupción y la impunidad, ejercer el presupuesto con austeridad, abolir el neoliberalismo y dar prioridad a los pobres. En lo que refiere a la educación normal, este gobierno propone la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales para fortalecerlas (SEP, s.f.); empero al ProFEN lo mantienen como elemento para su mejora.

Como se puede observar, el ProFEN ha atravesado por tres gobiernos de la república distintos con respecto a su enfoque de solución del problema educativo, en donde al programa le han dado continuidad, condición que es sui géneris en el

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ámbito de las políticas públicas en México, puesto que cada gobierno busca imprimir sus propias directrices. Ello motiva a estudiar lo que ha ocurrido en su implementación, dado que se ha mantenido como el programa eje para transformar y consolidar a las escuelas normales en IES.

La implementación de políticas públicas

Las políticas públicas representan acciones de gobierno que se seleccionan de un conjunto de posibilidades, porque se considera que pueden solucionar algún problema (Aguilar, 2010). En el sector educativo, se les reconoce como políticas educativas.

Las políticas públicas trazan rumbos de acción, por lo que también se les conoce como procesos, los cuales están integrados por acciones intelectuales y políticas, diseñados para cambiar una situación que se clasifica como problema. Aguilar (2010) las identifica como hipótesis causales en donde los efectos deben producir la situación social deseada. Una situación social puede ser considerada como problema, cuando son opuestos o contradictorios a lo que una sociedad o un gobierno espera de ella, por lo que es necesario corregirla a través del 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 *acuerdo de 1984*, que elevó 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, las escuelas normales, en los hechos estaban 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 la difusión.

De este modo, cabe hacerse la pregunta ¿Qué cambios ha producido el

ProFEN en las escuelas normales? puesto que una vez implementado 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 (Van Meter & Van Horn, 2000).

Una de las preocupaciones de los investigadores sobre políticas públicas es conocer cómo 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 la que el decisor de la ruta que tome la política es justo el grupo objetivo a quien va dirigida (Parsons, 2007). Por ello es importante estudiar lo que ha ocurrido con la implementación del ProFEN en las escuelas normales para conocer los cambios que pudo haber generado en sus dinámicas internas.

1.3 Estado del conocimiento

En lo que refiere a la implementación y evaluación de políticas públicas para la formación inicial de docentes en América Latina y el Caribe, aunque el origen institucional para la formación inicial de docentes se ubica en las escuelas normales (Ducoing, Orozco, Chuquilin y González, 2017; y UNESCO, 2012), con el paso del tiempo ha cambiado en cada país. De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2012), sólo en tres países se lleva a cabo en escuelas no universitarias, tal es el caso de Perú, que se realiza en Institutos Superiores Pedagógicos (Ducoing, et. al, 2017), y en Argentina, por medio de Institutos Superiores de Formación Docente públicos o privados (Nanni, 2017). En el caso particular de México, en su mayoría se lleva cabo en escuelas normales (Sistema de Educación Básica de la Educación Normal, 2021).

En este sentido, los estudios en América Latina y el Caribe muestran que, a pesar de que la formación inicial de docentes ha transitado a la educación superior, se siguen presentado diversas problemáticas:

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
1. Tendencia a permitir el acceso a estudiantes que no cubren los requisitos para el ingreso, que pudiera deberse a una baja valoración social de la profesión.
 2. Ciertas universidades e institutos formadores autónomos desarrollan programas con débil vinculación con el nivel en que están formando a sus futuros docentes.
 3. La falta de prácticas en condiciones reales de trabajo que permitan estudiar e investigar con suficiente supervisión de la institución formadora y de la escuela de educación básica.
 4. El nivel de formación de los profesores de las instituciones que preparan docentes para la educación básica puesto que si se trata de programas con salida de sus egresados a nivel técnico debieran contar con el grado de licenciatura y si se trata de programas con terminación a nivel licenciatura sus profesores deberían ostentar un posgrado, en ambos casos también deben tener conocimientos didácticos y curriculares.
 5. Los mecanismos de selección de los profesores de formación inicial que no son en base al mérito o con perfiles definidos.

En el caso particular de las universidades que ofertan formación inicial, sus profesores tienen una débil preparación debido a que sus facultades o departamentos son marginados por la persistente desvaloración del docente. También existe una falta de comprensión del mundo de la pobreza aunado a la deficiente preparación para trabajar en estos sectores, lo que genera bajas expectativas de los docentes sobre sus alumnos una vez que se encuentran en el ejercicio de su profesión, lo que mantiene la exclusión de los grupos más pobres de zonas rurales e indígenas (UNESCO, 2012).

Del mismo modo hay una heterogeneidad en su calidad por la escasa regulación de sus programas a pesar de su acreditación (UNESCO, 2012); así como el énfasis que le asignan a los contenidos académicos y abstractos por encima del conocimiento didáctico (Calvo, 2019). Otro aspecto de especial interés es que, a pesar de haber transitado a centros universitarios, persisten formas de organización

similares a las escuelas normales en donde se mimetizan sus dinámicas institucionales, lo que hacen que se asemejen en sus prácticas a las escuelas primarias y secundarias (UNESCO, 2012; Calvo, 2019; y Ortega y Castañeda, s.f.).

Por su parte, en las escuelas normales sus principales problemas se circunscriben en que aquellas que forman para el nivel técnico, el modelo de enseñanza es por imitación, sin reflexión sobre la propia práctica (Calvo, 2019). En el caso particular de México, las escuelas tienen un fuerte control vertical, con insuficiencia de recursos, personal no calificado y se cuestiona la calidad de sus egresados (OCDE, 2019).

Por otro lado, como se indicó en líneas anteriores, debido a que la formación inicial de docentes, a nivel internacional, fue transferida a IES, las cuáles *per se* llevan a cabo funciones de docencia, investigación y difusión, no es posible ubicar trabajos empíricos relacionados con esta transición. Sin embargo, se localizaron estudios que buscan transformar a las instituciones a través de la implementación de políticas para generar cambios en sus prácticas institucionales. En este sentido, se puede mencionar el trabajo de Abdel-Moneim (2020), que examina la implementación de la iniciativa de reforma educativa de Qatar denominada "Educación para una nueva era" (ENE). Esta iniciativa transfirió todas las escuelas públicas de Qatar a escuelas autónomas, llamadas "Escuelas independientes".

A partir de 2004 el gobierno de Qatar, otorgó a las escuelas amplias facultades para la toma de decisiones en materia pedagógica, gerencial y financiera. En la implementación, este autor sostiene que no se puede entender la influencia de la cultura y las normas como factores centrales en la comprensión del proceso de institucionalización, sin analizar el poder, ya que tanto el poder como los valores son fuerzas centrales en el proceso institucional, por lo que se requiere armonía entre los agentes involucrados y comprender que un cambio institucional es un proceso dinámico.

Del mismo modo, Antonowicz, Kulczycki y Budzanowska (2020) exploran el proceso de reformas estructurales del sistema de educación superior polaco,

conocido como Ley 2.0, el cual se caracteriza por ser resistente a las reformas por su tradición de autogobierno académico. Los autores afirman que las principales razones del fracaso fueron que su contenido era sensible, pues buscaba la modernización de la gobernanza universitaria y el cambio de la estructura de poder.

Tal transformación causó preocupación e incluso malestar político en la comunidad académica, por lo tanto, el cambio, independientemente de las intenciones, se convirtió en una oscura lucha por el poder político. Por lo anterior, sugieren evolucionar hacia un modelo más participativo y basado en el conocimiento, sin socavar el papel rector del gobierno, que requeriría menos actitudes de confrontación, mayor confianza mutua y un enfoque más tecnocrático (y menos político), que demanda un examen en profundidad de los antecedentes históricos, puesto que con frecuencia las políticas se interpretan por los actores a través de lentes históricos.

Brower, Bertrand, Tandberg, Hu, y Park (2017) identifican las perspectivas de la política desde los burócratas que denominan de “nivel calle”, con respecto a la implementación de la política de la legislación estatal de Florida 1720, que cambió la educación para el desarrollo en 28 colegios estatales. En sus resultados indican que es fundamental comprender cómo los educadores y otros profesionales públicos ven las políticas, cómo sus puntos de vista y comportamiento influyen en la implementación de política. Además, que es esencial comprender que las dinámicas institucionales predisponen a los burócratas de “nivel calle” a adoptar comportamientos de implementación de oposición o de facilitación.

Hsieh y Huisman (2016), en un estudio sobre la implementación de la política para el aseguramiento de la calidad de las universidades de Inglaterra y los Países Bajos (1985-2005), buscan comparar el patrón de cambio. Encuentran que los ingleses realizan una implementación de tipo bricolaje en el que las nuevas reglas se introdujeron encima o junto a las existentes. Los actores políticos en el sistema de educación superior inglés se inclinaron a utilizar elementos del sistema existente y provocaron el cambio. Por tanto, tendió a ser gradual o evolutiva. Por el contrario, en el sistema holandés fue mediante un proceso de traducción con un enfoque de

orientación extrínseca, en el que las reglas existentes se reemplazan por otras nuevas.

Janicijevic (2015), a su vez, buscó descubrir la forma en que las universidades reaccionaron a la imposición de un nuevo patrón de funcionamiento y estructura institucional en Serbia con fines de acreditación, encontró que hubo cuatro reacciones diferentes: el primero fue la aceptación e implementación total de los estándares de acreditación; el segundo, modificó algunos estándares de acreditación y luego los aplicaron; en el tercero la implementación fue parcial y en el cuarto fue de rechazo. Las universidades y facultades de Serbia fueron selectivas en el proceso de acreditación acorde a su contexto, lo que implicó que la política se implementara de forma diversa y no acorde al estándar de acreditación.

Krsavuran y Özdemir (2019) exploran el proceso de transformación de escuelas de turismo y gestión hotelera en facultades de turismo en Turquía, encontraron que uno de los hallazgos significativos y específicos del contexto de este estudio es que las autoridades centrales no sólo regulan el campo mediante mecanismos coercitivos como estrategia para provocar el cambio, sino que también crean incertidumbre, con lo que las escuelas intentan tomar decisiones en un entorno incierto y buscan obtener la aprobación de las autoridades centrales, por lo que, son orilladas a cambiar “voluntariamente”, ya que, además, se difunde información en donde dicho cambio aporta prestigio y un mejor estatus tanto en la sociedad como en la universidad.

Estos trabajos empíricos muestran que los cambios organizativos en las IES con relación a su implementación pueden encontrarse con resistencia de poder de los actores interesados, cuyas perspectivas sobre su operación están atravesadas por lentes históricos, en donde existen dinámicas institucionales que los predisponen a la oposición o facilitación; en las que interviene el contexto e incluso su propia interpretación. También, las autoridades pueden encausar el proceso de cambio mediante estrategias sutiles de coerción e incertidumbre, así como con la creación de un imaginario en donde se adquiere mayor prestigio y estatus. Del mismo modo, se puede constatar que las políticas son diseñadas con un propósito,

pero en su operación puede tomar diversos trayectos que son conducidos por los actores que la implementan.

En lo que refiere a los antecedentes empíricos en el contexto mexicano, se localizaron diversos trabajos, algunos se retoman de los Estados del Conocimiento que publica el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE); entre ellos, se encuentra el de Rodríguez (2013) que realiza un análisis sobre las implicaciones del PTFAEN, señalando que pese a las demandas de la sociedad se pone en evidencia que las cuestiones materiales, humanas e institucionales son las que marcan las condiciones de viabilidad para la transformación. En las escuelas normales se tiene problemas de gestión, en el desarrollo del trabajo colegiado y de vinculación con la educación básica. Sin embargo, el autor concluye que la política educativa es rebasada por los sujetos que participan en la dinámica institucional.

Por su parte, Gutiérrez (2006) analiza el impacto de la implementación del PROMIN en el gobierno de Vicente Fox y expresa que la intención del gobierno fue involucrar a las escuelas normales en la evaluación para la asignación de recursos y que ello era evidencia de los procesos de privatización de la educación.

Rodríguez (2009) analiza la implementación del PROMIN en seis escuelas normales del estado de Michoacán, encuentra que la falta de participación de los actores educativos en el diseño de la política educativa propicia su poco compromiso en la implementación, que se trabaje atendiendo a demandas administrativas, respondiendo a intereses personales y de grupo, y que están influenciados por la intervención del sindicato, lo que impide el funcionamiento institucional a través de la gestión. El autor señala también que el ejercicio de planeación, en algunos casos, se efectúa con la única intención de obtener recursos financieros.

Baas y Cisneros (2011), por su parte, presentan los resultados preliminares sobre las consecuencias de incluir a las escuelas normales de Yucatán en el esquema de educación superior. En sus conclusiones señalan la importancia de dar a conocer el ProFEN a la comunidad normalista. Señalan que la implementación del

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

programa implica un cambio en sus estructuras y que ello genera resistencias. Entre los beneficios que se perciben, destacan el mejoramiento de la infraestructura, la capacitación a docentes y estudiantes, y el aprendizaje de la planeación estratégica. Sus principales problemas son la cantidad de docentes que laboran por contrato y que impide que se lleven a cabo los proyectos de tutoría, seguimiento y evaluación docente e institucional, así como el poco interés de los docentes en la capacitación.

López (2011) realiza un análisis de casos sobre la implementación del PEFEN en las once escuelas normales de Oaxaca; encuentra que en esta entidad el proceso ha sido lento y beligerante con resistencias constantes por parte de las instituciones, directivos y el SNTE, que requiere ver a la escuela como ente socialmente construido y una dinámica de política institucional específica.

Cruz (2013) en su estudio señala la importancia de que las escuelas normales sean examinadas en el interior de sus quehaceres, debido a su contribución en la formación de docentes. Para ello, explora las estrategias que tiene como propósito cambiar la dinámica institucional de las escuelas normales, a partir de pensarlas como dispositivo que busca incidir en ciertos comportamientos. Concluye que la evaluación, la calidad y la distribución de recursos económicos se registran en los programas PTFAEN, PROMIN, PEFEN, ProGEN y ProFEN, en los que se hace patente el cambio educativo que buscan instituir nuevas funciones y esquemas de financiamiento.

Estos programas pretenden *ordenar* la vida institucional de las escuelas normales a partir de los resultados y desempeños eficientes cercanos a una retórica mercantilista. En este sentido, propone indagar sobre cómo se llevan a cabo las funciones en las escuelas normales para ello recomienda usar el conocimiento sobre la formación docente para proceder en estos espacios.

Barraza-Soto, Barraza-Barraza y Romero-Morales (2015) plantean que cambiar la formación docente es una preocupación en diferentes países, por lo que diversos organismos hacen recomendaciones a los gobiernos, tal es el caso de la UNESCO, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación

Superior (ANUIES), la SEP y el SNTE. De este modo, detectan que el sistema de formación docente es un tema pendiente y que las políticas se han llevado a cabo desde una perspectiva en donde las propuestas de estos organismos fueron aceptadas y puestas en práctica, de forma que los recursos públicos vienen a beneficiar a los espacios privados. También señalan que un rasgo que se omite en el diseño de políticas para la formación de docentes es la autonomía, derecho que deberían gozar también las escuelas normales como IES, puesto que operan en una lógica vertical que las homogeneiza en contextos heterogéneos. Además, debido a que no son redituables, ahora representan un asunto que no se prioriza.

Barrios (2016) es otro investigador que afirma que el sistema educativo mexicano ha sido cuestionado debido a los bajos resultados de las pruebas internacionales que se han aplicado a estudiantes de primaria y secundaria, situación que ha buscado responsabilizar a los docentes. En este sentido, realiza un análisis para conocer las causas de la crisis en el sector educativo a nivel básico y la relación que guarda con las escuelas normales.

Barrios concluye que las reformas se han centrado en la educación básica y que las escuelas normales han sido abandonadas por los gobiernos, indicando que es posible que la identidad histórica obstaculice la transformación institucional. También expone que las políticas para la educación normal no han considerado la opinión de la comunidad normalista y que existe una fuerte injerencia del Estado y del sindicalismo en la vida interna de las normales. Por lo anterior, propone analizar con mayor detenimiento algunos factores que pueden incidir entre la etapa formativa y el desempeño en el aula de los docentes, para identificar sus efectos en el educando.

Tercero (2020) contextualiza sobre cómo la educación normal se elevó a nivel licenciatura y con ello cambiaron sus funciones, menciona que se instauraron políticas que se transfirieron de las universidades y ello implicó para las escuelas normales responder a las demandas de forma reactiva para cubrir una serie de requisitos ajenos a sus prácticas institucionales. En este sentido, analiza el proceso de transferencia e implementación de las políticas de educación superior en la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

educación normal a partir del estudio de caso de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”. Concluye que no se consideró a la población objetivo, que los actores no tenían condiciones para atender la demanda y tampoco estaban enterados de sus objetivos, por lo que hubo confusión, disipación de esfuerzos y simulación. Propone, finalmente, diseñar políticas diferenciadas que atiendan cada nivel educativo de forma que se puedan desarrollar particularmente las instituciones.

Romero (2021) es otro investigador que señala que la formación de docentes es un campo de estudio poco investigado, en especial, los procesos implicados en su preparación. Por ello, analiza los cambios que se han gestado en la formación de profesores de educación secundaria, en particular las condiciones académicas, organizativas e institucionales que ha experimentado la Escuela Normal Superior de México de 1980 a 2020. De ello, 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. Propone que los cambios en las escuelas normales no sólo dependan de los profesores, sino de los hacedores de política que se encuentran imbricados por intereses de diversos actores, por lo que se requiere la transformación y reorganización sustantiva del subsistema normalista.

Camacho (2018) por su lado, realiza una evaluación de modelo de formación continua para docentes de educación básica en Jalisco en el período 2007-2012, analizando el modelo de estudio, la normativa, la política de formación docente a nivel federal y estatal, la visión de los tomadores de decisiones y los implementadores, así como la perspectiva de los docentes. Encuentra que, en la formación inicial, existe una defensa a ultranza de las escuelas normales como instituciones únicas destinadas a la formación de docentes, señalando que en Jalisco obedece a que se convirtieron en bastiones políticos del SNTE, que entre otros aspectos ha provocado que la renovación de la planta docente se realice con personal que designa el sindicato sin perfil profesional requerido, en donde la mejora salarial está asociada al credencialismo y la antigüedad.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

García-Sánchez (2017) identifica en su investigación las acciones institucionales de desarrollo profesional que relacionan a la escuela normal con el perfil demandado a las IES, para ello obtiene rasgos consensuados sobre el perfil académico que se solicita a las IES desde el marco de las sociedades de conocimiento analizando documentos de la SEP, la ANUIES, la UNESCO y la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), con lo que encuentra que se mantiene una deficiente relación entre las acciones que institucionalmente se plantean en el ProFEN y el solicitado por las políticas educativas. También señala que el perfil de contratación y la carencia de un sistema de profesionalización son atenuantes importantes del desarrollo académico como institución de educación superior.

En suma, en estos trabajos empíricos relacionados con las herramientas de política pública que pretenden transformar a las escuelas normales en IES en México, se tiene que las principales problemáticas a las que se enfrenta en su diseño son que se omite la necesidad de autonomía de las escuelas normales, pues no se considera la participación u opinión de sus colectivos. Esto parece ser un asunto que no se prioriza porque no es redituable y que retoma la evaluación para asignar recursos con la intención de instaurar otras formas de trabajo y financiamiento. Da la impresión de que el diseño de políticas para la educación normal es un tema pendiente por parte de autoridades federales y estatales, en donde se privilegian las propuestas de organismos como la ANUIES, UNESCO, OCDE y el SNTE, es decir, no se diseñan políticas *ad hoc* para realizar cambios en este tipo de instituciones, sino que son transferidas.

En cuanto a los problemas para su implementación, existe confusión sobre los objetivos por una deficiente comunicación, que provoca la disipación de esfuerzos, que se trabaje para cumplir una demanda que se percibe administrativa, y la simulación. Otro aspecto es que está condicionada por el acceso o disposición de recursos materiales, humanos e institucionales. De especial atención es el papel de los actores, cuyas formas de participación refieren a la resistencia al cambio, por sus intereses particulares para mantener el poder, rutinas, normas, estructuras y

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

formas de contratación sin perfil adecuado, entre ellos se encuentra el Estado, el SNTE, así como los directivos y grupos académicos de las escuelas normales.

En lo que refiere a los antecedentes locales con respecto al tema de estudio se pueden ubicar a Padilla y Camacho (1984) quienes elaboran un diagnóstico sobre la calidad educativa de las escuelas normales de la ciudad de Aguascalientes. En sus conclusiones señalan la necesidad de una planeación regional que potencialice la integración a la educación superior de las instituciones, vinculada a las necesidades locales y la investigación, que cuente con la participación de la comunidad educativa para que no y sea impuesta. Proponen que las escuelas normales se coordinen a través de una instancia estatal que, además, las vincule con las universidades del estado y con escuelas normales del país, tanto para la planeación como para las actividades de investigación, extensión y docencia.

Por su parte, Barba y Zorrilla (1993) hacen una descripción del proceso de implementación y del impacto de la reforma educativa de 1984 en las escuelas normales de Aguascalientes a partir de la valoración de los directivos, concluyendo que no hubo impacto significativo, debido a que no se contó con condiciones para su operación que permitiera una nueva institucionalización de las escuelas. Lo anterior, debido al control burocrático y las disputas gremiales; es decir, las instituciones se convirtieron en espacios de lucha y conflicto que produjo desinterés por parte de los actores escolares.

Ramírez y Camacho (1996) recuperan los puntos de vista de los profesores de educación normal en Aguascalientes sobre las posibilidades de transformar las condiciones en las que operan las instituciones de formación inicial de docentes. Entre los principales hallazgos señalan que las funciones sustantivas que planteó la reforma de 1984 no se desarrollaron; se requiere, señalan, el compromiso de autoridades gubernamentales y sindicales en donde se hace necesario un proyecto para el subsistema normalista estatal de largo plazo.

Barba (2010) analiza el PTFAEN en Aguascalientes a través de la valoración de diversos actores educativos en tres escuelas normales; concluye que existe

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

consenso respecto a la necesidad de su implementación por su aporte académico, financiero y material que apoya la mejora institucional, aunque aún presenta obstáculos de tipo político, pedagógico y de gestión que limitan su institucionalización.

Gutiérrez (2017) realiza un estudio cualitativo de la fase de implementación de la política laboral que se centra en el análisis de los procedimientos que se establecen en el Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de las Escuelas Normales (RITPAEN), para la asignación de plazas y promociones en las escuelas normales de Aguascalientes. Entre sus conclusiones señala que las formas por las que se puede acceder a una plaza de normales son a través de la dirigencia sindical y la autoridad educativa, lo que demuestra que los actores decisores están fuera de las escuelas normales y que sigue predominando el enfoque arriba-abajo que insta a que la autoridad superior determine a quién y en qué condiciones incluye.

También señala que, se desvían recursos vinculados al presupuesto educativo mediante la asignación de plazas y recategorizaciones del personal académico para el cumplimiento de compromisos y acuerdos entre la autoridad gubernamental, funcionarios y grupos con afinidad a posturas sindicales y partidistas. Esto confirma que los compromisos clientelares y políticos están por encima de las necesidades de las escuelas normales de contar con recursos humanos calificados para el desarrollo de actividades académicas.

En resumen, los antecedentes empíricos en Aguascalientes señalan que las dificultades que han enfrentado las escuelas normales para integrarse en sus funciones a las IES, refieren el control burocrático que ejerce el Estado, a las disputas gremiales al interior de las instituciones y otras de orden pedagógico y de gestión. Por todo esto es necesario vincularlas con otras IES mediante una planeación regional que cuente con la participación de la comunidad normalista. Un aspecto que afecta la implementación positiva de las herramientas de política es que la autoridad educativa y el SNTE intervienen en la contratación del personal docente con mecanismos de selección con base a compromisos clientelares, de

afinidad o de partido político.

Esta indagación sobre los antecedentes relacionados con el tema de investigación, permiten visualizar que a nivel internacional, nacional y local persisten como problemática el deficiente nivel de formación del profesorado, en la que prevalecen mecanismos de ingreso a las instituciones que no son en base a perfiles profesionales definidos y por mérito. Las dinámicas institucionales y su identidad histórica predisponen a los actores para resistirse o facilitar la implementación de las políticas, bajo estos lentes, sus reacciones pueden ir desde la aceptación total o el rechazo.

A nivel internacional y nacional los referentes indican que el fracaso de una política se debe a que su contenido es sensible, en particular cuando modifica las estructuras de poder, creando una lucha interna; hay falta de participación de los actores en su diseño, no hay comprensión de los objetivos ni condiciones para atender la demanda; y cuando el programa se implementa con el objetivo de allegarse exclusivamente de recursos más allá de la intención de efectuar un cambio institucional.

En México existe un control vertical de las escuelas normales que las homogeneizan en contextos institucionales heterogéneos por lo que una misma política puede representar para su colectivo un beneficio o una problemática dependiendo de la institución de que se trate.

Algo que caracteriza al sistema de formación inicial de docentes es la fuerte injerencia del Estado y del SNTE en la vida interna de estas instituciones, en la que la implementación esta atravesada por el poder, los valores y la armonía entre los actores involucrados, así como la percepción que tengan en torno al programa, lo que terminará por influir en las posibilidades de operación. El SNTE, autoridades educativas, directivos y grupos académicos tienen intereses para mantener ciertas estructuras y rutinas en especial cuando representan fuentes de poder.

En particular en el ProFEN se encuentra que busca la introducción de nuevas

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

funciones y esquemas de financiamiento a partir de la evaluación. El programa proviene de propuestas que se adoptan de organismos externos sin considerar un diagnóstico integral, porque los esfuerzos gubernamentales de diseño de políticas públicas se han concentrado en la educación básica.

A diferencia de los antecedentes nacional y locales, los hallazgos empíricos internacionales muestran que la implementación puede adoptar una ruta en la que se fusiona la política con las rutinas existentes de manera gradual o bien, un marco de actuación en el que se eliminan los procesos instituidos para establecer de manera fehaciente lo que marca la política pública, ello depende del contexto institucional en el que se instaura. El Estado puede crear una estrategia coordinada al combinar mecanismos coercitivos, con un ambiente de incertidumbre en el que se difunde información sobre el prestigio que aportará la adopción de cierta política pública, provocando con ello que las instituciones transiten al cambio deseado.

1.4 Justificación

La formación inicial de docentes en México se realiza principalmente en las escuelas normales, en estos espacios sus estudiantes aprenden saberes didácticos, pedagógicos y contenidos disciplinares, entre otros. Además, a través de un acercamiento gradual a las escuelas de educación básica, ponen en práctica su experticia docente. Una vez que egresan generalmente sus alumnos se incorporan a las escuelas de educación básica de nivel preescolar, primaria y secundaria para formar a la niñez mexicana. Por tanto, la formación que reciben estos futuros docentes repercute necesariamente en la de los niños y adolescentes de educación básica. Por ello, para cumplir con el derecho humano a una educación de excelencia, es importante que la formación que reciban sus profesores sea de calidad.

Desde 1984 las escuelas normales, como ya se dijo, fueron elevadas a la educación superior con la finalidad de mejorar la preparación de sus estudiantes, con un planteamiento en el que sus profesores desarrollaran aptitudes y

competencias para la investigación, la docencia y la difusión. En este sentido, la ANUIES (s.f.) establece que para que una IES pueda cumplir con su misión, debe desarrollar cuatro funciones: la primera es una gestión en condiciones de gobernabilidad, ética y apegada a derechos humanos para el desarrollo de las actividades académicas.

La segunda es la docencia, en donde se debe cuidar que los estudiantes tengan los conocimientos, habilidades, actitudes y experiencia laboral para transformar su entorno. Para ello se hace necesario realizar el seguimiento de sus egresados para identificar aspectos de mejora en los programas y ofrecer espacios de formación continua. La tercera es la investigación, en donde se genera nuevo conocimiento y se da a conocer, no sólo con la publicación de resultados, sino transfiriéndolo a la sociedad u organismos que lo requiera. Y la cuarta, con actividades de vinculación y de extensión en donde se interactúa con diversos actores del entorno para implementar proyectos que propicien el desarrollo. Por lo anterior, el reto es que las escuelas normales puedan llevar a cabo estas cuatro funciones.

De manera explícita el ProFEN a partir de 2006 retoma gran parte de estos planteamientos en forma de rumbos de acción a llevarse a cabo, por lo que se puede partir de la idea de que con su diseño e instrumentación es posible inducir estos cambios para que impacten en el logro de estos propósitos. Sin embargo, diversos autores¹ han planteado que en realidad puede tomar diversas rutas, ya que estará sujeta a la interpretación y/o comprensión de los actores que intervienen en su implementación.

En este caso, el ProFEN busca transformar y consolidar como IES a 259 escuelas normales públicas del país (SIBEN, 2021), que se caracterizan por ser diferentes en su origen, trayectoria, tipologías, sostenimiento, matrícula, dinámicas y contextos; las cuales se mueven y se desarrollan a través de la acción de actores

¹ Pressman y Wildavsky (1998), Sabatier y Mazmanian (2000), Van Meter y Van Horn (2000), Berman (2000), Revuelta (2007), Lipsky (2018) y Hill y Hupe (2022).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

y grupos, es decir, son disimiles, heterogéneas y complejas.

En este sentido, la implementación del ProFEN en cada escuela normal es posible que haya tenido sus propias dinámicas. Por lo que se hace necesario analizar cuáles han sido las rutas adoptadas, qué rumbos forman parte de sus rutinas, cómo han intervenido los actores, a qué problemas se han enfrentado y qué aspectos han favorecido, de modo que se pueda contar con un referente sobre qué tanto han logrado integrarse a las funciones que deben desarrollar las IES.

El aporte de este trabajo, a diferencia de otras investigaciones sobre educación normal en las que se han centrado en encontrar elementos comunes. Es que se analiza a las cinco escuelas normales desde sus propias particularidades para luego proporcionar información comparativa entre ellas. Esta es una contribución relevante para comprender lo que ocurre en un sistema en el que, a pesar de que se busca homogeneizar, en sus trayectos las instituciones siguen siendo únicas y singulares en su forma de operar.

Otro aporte es que se toma como centro de análisis la implementación de políticas públicas y sus programas a partir de la visión de sus operadores para luego cruzarla con la política como elemento que interviene en la operación, adaptación e institucionalización. Este trabajo, por tanto, favorece la comprensión del subsistema de educación normal de Aguascalientes y busca que, a partir de recomendaciones de política, se apoye a los tomadores de decisiones para el diseño de programas estatales diferenciales que permitan la mejora de estas instituciones.

1.5 Preguntas de investigación

¿Cómo se han implementado los rumbos de acción del ProFEN para integrar y consolidar a las cinco escuelas normales de Aguascalientes en IES?

¿Cómo han intervenido los actores y grupos en las cinco escuelas normales de Aguascalientes en la implementación de los rumbos de acción del ProFEN?

¿Qué diferencias o similitudes existen entre las cinco escuelas normales de

Aguascalientes en la implementación de los rumbos de acción del ProFEN?

1.6 Objetivos

Objetivo General

Analizar el proceso de implementación del “ProFEN” como parte relevante de la política educativa gubernamental, en las cinco escuelas normales de Aguascalientes en el periodo 2006- 2020.

Objetivos Específicos

1. Explicar cómo se presentaron las etapas de movilización en la implementación de los rumbos de acción del ProFEN.
2. Identificar las rutas de adaptación de los rumbos de acción del ProFEN en cada escuela normal.
3. Identificar los rumbos de acción del ProFEN que se institucionalizaron en cada escuela normal.
4. Identificar los aspectos que favorecieron y limitaron la implementación del ProFEN.
5. Analizar las formas de participación de los actores y grupos de las cinco escuelas normales, así como de autoridades educativas y sindicales en la dinámica institucional para la implementación del programa.
6. Comparar a las escuelas normales para establecer su nivel de consolidación como IES, ubicando patrones comunes y diferencias en la implementación del programa.

CAPÍTULO 2. MARCO DE REFERENCIA

Este capítulo se centra en una primera parte en el tema de las escuelas normales en México y de cómo en el siglo XX inició la configuración de un sistema de educación normal que se diversificó debido a los proyectos del gobierno federal. Después se expone el origen de las escuelas normales en Aguascalientes, a través del análisis del contexto social y político en que fueron establecidas.

Enseguida se presenta el panorama actual de las escuelas normales, en donde se realiza un análisis de datos estadísticos sobre la educación normal en cuanto al número de escuelas formadoras y sus tipos, matrícula y fuentes de financiamiento. Finalmente, se presentan los resultados de las evaluaciones externas al ProFEN presentando sus principales problemáticas y propuestas de mejora.

2.1 Heterogeneidad del sistema de educación normal

Las escuelas normales antes de 1900 tenían rasgos diferenciales debido a las iniciativas de creación que particularmente se habían llevado a cabo desde actores que incidían en los gobiernos estatales. A partir del siglo XX comenzó la configuración de un subsistema de educación normal aún más diverso, esta vez a causa de las decisiones del gobierno federal. En los siguientes párrafos se relata la creación de cinco tipos de institución, que refieren a los tipos de escuelas que se estudian en esta investigación: Escuela Normal Superior Federal, Escuela Normal Rural, Centro Regional de Educación Normal, Centro de Actualización del Magisterio y Escuela Normal Experimental (Camacho & Legaspi, 2023).

En 1910, se creó la Escuela Nacional de Altos Estudios por indicaciones de Justo Sierra Méndez, al interior de ella operó la Escuela Normal Superior. Se agregó este último vocablo “Superior”, por tres razones, para diferenciarla de las escuelas normales que ya existían; porque tendrían un mecanismo de selección para asignar las plazas vacantes y para implementar una enseñanza basada en el método

científico en dos áreas: la disciplinar y la pedagógica.

En 1924, Álvaro Obregón formalizó la fundación de la Escuela Normal Superior por decreto. En mayo de 1929, con la promulgación de la Ley Orgánica de la UNAM la Escuela Normal Superior, se le atribuyeron funciones y una estructura particular. En 1934 la SEP centralizó nuevamente la formación de profesores y con ello la Normal Superior se separó de la UNAM (Ducoing, 2004).

Por otro lado, en 1922 se creó, por una iniciativa de la SEP, la primera Escuela Normal Rural en Tacámbaro, Michoacán, con la intención de preparar a maestros para comunidades rurales e indígenas (Civera, 2001). La creación de las Escuelas Normales Rurales en el trasfondo obedecía a que las autoridades educativas federales no lograban cambiar a las escuelas normales del porfiriato, cuya tendencia a priorizar las comunidades urbanas y la reticencia de sus egresados a laborar en zonas rurales, llevaron a fundar este tipo de instituciones (Arnaut, 2004).

A principios de 1930, la SEP realizó un diagnóstico de las escuelas normales rurales, encontrando que egresaban pocos maestros, no se coordinaban con el sector agropecuario, los preparaban mal en esta materia y tenían instalaciones deplorables. Por todo esto, tomó la decisión de crear las Escuelas Regionales Campesinas, que consistieron en la unión de tres instituciones: las normales rurales, las misiones culturales y las centrales agrícolas. Llegaron a ser 35 y su influencia fue notoria en la vida de las regiones por su relación con la comunidad. Además, en el sistema de internados se llevaban a cabo experimentos de coeducación y autogobierno (Civera, 2001).

En 1938, con la política nacional para la modernización del país, se volvió contrarias al gobierno, lo que provocó que en 1941 fueran clausuradas, por sus vínculos con el reparto agrario, las disputas por la dirección del movimiento magisterial a nivel nacional² y su participación en la Federación de Estudiantes

² Estas movilizaciones culminarían con la creación del SNTE en 1943.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Campeños Socialistas de México (FECSM). En su lugar, se crearon dos instituciones: las Prácticas Agrícolas y las Escuelas Normales Rurales, estas últimas en sus internados ya no fueron mixtas, se les redujo el presupuesto, se depuraron a los docentes y su plan de estudios fue igual al de las escuelas normales urbanas, aunque se mantenían bien organizadas con identidad socialista (Civera, 2001).

En 1945, se creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) para formar maestros en servicio que habían sido habilitados para dar clases sin tener la preparación, para ello realizaban en seis años su formación a través de dos modalidades: la Escuela por Correspondencia y la Escuela Oral. Posteriormente la Escuela Oral se dedicó a formar maestros en servicio de nivel federal no titulados de poblaciones cercanas (Meneses, 1988). Las escuelas orales terminarían por transformarse en los Centros de Actualización del Magisterio (CAM) (Ortiz, Ramos & Martínez, 2015).

En 1960, la SEP creó los Centros Regionales de Educación Normal para remediar la carencia de profesores en el medio rural (Curiel, 2001 y Arnaut, 1998), una opción menos costosa que las Escuelas Normales Rurales con su internado. Posteriormente, en lugar del internado se daba un apoyo económico a los estudiantes, y las familias de las comunidades cercanas les daban casa y sustento.

Entre 1960 y 1970 la expansión de la educación básica provocó la masificación de las escuelas normales públicas y particulares (Arnaud, 2004). En 1976, como consecuencia de la masificación, surgió un fenómeno importante: exceso de profesores urbanos y una necesidad importante de profesores en espacios rurales con arraigo. Como respuesta a esta problemática se crean las escuelas normales experimentales, las cuales fueron ubicadas en zonas rurales con la finalidad de que una vez formados sus estudiantes se quedaran a trabajar ahí (González, 2018). Posterior a estas fechas, no se registra, al menos a nivel federal, la iniciativa de crear otro tipo de escuelas normales.

Este breve recorrido permite observar que una de las peculiaridades más notorias de la educación normal es su diversidad, la cual se configura debido a la

forma poco controlada en que se crean. En este caso, los actores gubernamentales atienden cierta demanda o problemática con el establecimiento de un nuevo tipo de institución, lo que terminó por conformar un sistema de educación normal heterogéneo.

2.2 Origen de las escuelas normales en Aguascalientes

En Aguascalientes han existido diversas instituciones dedicadas a la formación de docentes (Barba, 2007). Las que continúan ofreciendo servicios de formación para futuros profesores de educación básica y que dependen de la Dirección de Educación Superior para el Magisterio (DGESuM), son cinco (Sistema de Educación Básica de la Educación Normal, 2021): Escuela Normal de Aguascalientes, la Escuela Normal Rural “Justo Sierra Méndez”, el Centro Regional de Educación Normal de Aguascalientes, la Escuela Normal Superior Federal de Aguascalientes “Profr. José Santos Valdés” y la Escuela Normal de Rincón de Romos “Profr. Rafael Francisco Aguilar Lomelí”. A continuación, se hace un breve análisis del contexto social y político en que fueron establecidas en la entidad.

La Escuela Normal de Aguascalientes es la institución con mayor antigüedad, inició actividades el 25 de agosto de 1878. Se le reconoció como “Liceo de Niñas” y ofrecía gratuitamente educación “superior” a mujeres en el estado, con cuatro maestros hombres que no percibían remuneración, nombrados por el gobernador del estado, así como por la directora de la escuela Antonia López Coronel viuda de Chávez, cargo que debía ser ocupado por una mujer por reglamento (Terán, 2018). En 1915 la institución cambió su nombre a Escuela Normal del Estado y se aceptó el ingreso de varones, aunque se desconoce el momento en que volvió a ser exclusiva para mujeres (Ramírez y Camacho, 1996). El 4 de mayo de 1986 se le reconoció como la Escuela Normal de Aguascalientes (Escuela Normal de Aguascalientes, 2021).

La institución que le sigue en antigüedad es la Escuela Normal Rural “Justo Sierra Méndez”, que se fundó en 1937 bajo el nombre de Escuela Regional Campesina de Soconusco, en Tapachula, Chiapas. El 11 de marzo de 1938, por

causas desconocidas, la escuela sufrió un incendio que obligó su traslado por indicaciones del Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural (DEANR) a la Finca Placeres, en el Municipio de Huixtla, Chiapas. Sin embargo, en un interés porque los alumnos contaran con mejores condiciones de vida, el director solicitó recursos a la DEANR, área que finalmente le ordenó trasladar la institución a la ex hacienda de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, aunque esto nunca ocurrió. Se instaló finalmente en la ex hacienda de Cañada Honda, Aguascalientes. En febrero de 1939, inició labores, en 1941 se le reconoció como Escuela Normal Rural y adquirió su nombre el 3 de noviembre de 1947 (Ortiz, 2012).

Casi dos décadas después, se crearon en 1960 los Centros Regionales de Educación Normal, como parte de las acciones que señalaba el *Plan Nacional para el Mejoramiento y la Extensión de la Educación Primaria*, mejor conocido como “Plan de once años” (Curiel, 2001 y Arnaut, 1998). El Centro Regional de Educación Normal de Aguascalientes se creó el 2 de septiembre de 1972 con la intervención de Enrique Olivares Santana, senador de la República. Se seleccionaron 100 jóvenes para estudiar la carrera de profesor de educación primaria. Un mes después, por gestiones de Higinio Chávez Marmolejo, líder agrario, y del senador Enrique Olivares Santana, se integraron 50 estudiantes más. Su primer director fue Netzahualcóyotl Álvarez Zamora e iniciaron sus actividades en la escuela primaria “Jardines de Aguascalientes” y el 3 de abril de 1973 se trasladaron a un edificio nuevo. En septiembre de ese mismo año se abrió la carrera de profesora de preescolar (Centro Regional de Educación Normal de Aguascalientes, 2017; Quiroz, 2016 y 2021).

La Escuela Normal Superior Federal de Aguascalientes fue la segunda en su tipo a nivel nacional, tiene su origen en la iniciativa de un grupo de maestros que llevaron esta inquietud a la Sección I del SNTE, que, a su vez, llevó el proyecto al gobernador profesor J. Refugio Esparza Reyes. Éste invitó al profesor Víctor Hugo Bolaños Martínez, con quién tenía una relación de amistad, para solicitar asesoramiento para su apertura. La solicitud se envió al secretario de Educación Pública, Porfirio Muñoz Ledo, quien la ayudó.

El 14 de junio de 1977, en el Congreso del Estado se reunieron para crear y autorizar a la Escuela Normal Superior Federal de Aguascalientes, el gobernador J. Refugio Esparza Reyes y el representante de la SEP, Víctor Hugo Bolaños Martínez, Coordinador General de Educación Normal, Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. El 28 de noviembre de 1977, iniciaron las actividades en la institución, en un edificio construido exprofeso (Gámez, s.f.).

Por otro lado, las escuelas normales experimentales se crearon a partir de 1976, como parte de una política pública federal en la que “entre 1970 y 1976 la matrícula en todos los niveles aumentó un 44%, poco más de 5 millones de estudiantes” (González, 2018, p. 102). Había la necesidad de abrir más escuelas y formar más docentes, por ello, en 1977, a través de una propuesta realizada por el gobernador del estado, se propuso la apertura de dos normales experimentales en Aguascalientes, una en Rincón de Romos y otra en Calvillo. El profesor Mario Gilberto Llamas Gamboa, subdirector administrativo de la Dirección General de Educación Normal, comisionó a Rafael Francisco Aguilar Lomelí para promover la integración del Patronato Pro-Escuela Normal (Aguilar, 1996). El doctor Aguilar Lomelí (1996) se entrevistó con maestros y autoridades con el propósito de facilitar las condiciones y cubrir todos los requisitos obligados. En noviembre logró tener los documentos avalados por comisarios municipales y ejidales, directores y maestros de escuelas, asociaciones civiles, delegaciones sindicales y por la Sección 1 del SNTE. Finalmente, en el salón de Cabildo se autorizó la fundación de la Escuela Normal Experimental de Rincón de Romos y se nombró director al Dr. Aguilar.

El 7 de diciembre de 1977, la escuela inició actividades formando profesores de educación primaria. Entre 1981 y 1982 el patronato, con apoyo de padres de familia y la donación de los primeros meses de sueldo del personal, obtuvo los fondos para realizar la compra de un terreno e implementos para la operación; mientras que las autoridades estatales y municipales se encargaron de la construcción de las instalaciones. En 2007 la escuela normal recibió de forma oficial el nombre de Escuela Normal de Rincón de Romos “Dr. Rafael Francisco Aguilar Lomelí” (Romo, 2021 y Rivera, 2021).

Las cinco escuelas normales de Aguascalientes se han caracterizado por su heterogeneidad, debido a la manera en que fueron creadas, al proyecto o reforma educativa en la que nacieron, así como al perfil y tipo de participación de los actores involucrados (Barba y Zorrilla, 1993; Ramírez y Camacho, 1996; Camacho, 2002; y Barba, 2010). La génesis de cada una de estas instituciones les ha dado identidad, un trayecto y la configuración diversa de una cultura institucional que es parte del hacer cotidiano de sus actores y que determina en gran medida el cumplimiento de proyectos enviados por la SEP.

En el estudio de la implementación de políticas públicas se hace necesario, en consecuencia, reconocer el origen heterogéneo y complejo de las escuelas normales; es decir, el marco sociopolítico en que los actores construyen la interpretación, adopción e institucionalización de las políticas educativas. Además, es imprescindible considerar que un programa como el ProFEN que busca transformar en el caso de Aguascalientes a cinco instituciones disimiles requiere, por ende, una visión histórica que nos permita reconocer y comprender las razones por las que se generan ciertas dinámicas institucionales.

2.3 Panorama actual de las escuelas normales

2.3.1 Estructura del Subsistema de Educación Normal

Nacional

En el país se ofrece formación inicial a docentes en diversas instituciones, de la DGESuM dependen 386 escuela normales públicas y privadas (Véase tabla 1), que en conjunto ofertan las licenciaturas en Educación Preescolar; en Preescolar Intercultural Bilingüe; en Educación Primaria; en Primaria Intercultural Bilingüe; en Enseñanza y Aprendizaje ya sea en Español, Historia, Geografía, Inglés, Formación Ética y Ciudadana, Telesecundaria, Matemáticas, Física, Química o Biología en Educación Secundaria; en Inclusión Educativa, en Educación Física, en Educación Inicial y en Educación Artística (DGESuM, 2022).

Tabla 1.
Escuelas formadoras de docentes que dependen de la DGESuM

PARTICULARES		PÚBLICAS	
CENTRO PEDAGÓGICO	1	BENEMÉRITAS Y CENTENARIAS	25
CENTRO SUPERIOR	1	CENTROS DE ACTUALIZACIÓN DEL MAGISTERIO	9
CENTRO UNIVERSITARIO	1	CENTROS DE ESTUDIOS SUPERIORES	2
CENTROS EDUCATIVOS	2	CENTROS REGIONALES DE EDUCACIÓN NORMAL	15
CENTROS RURALES	1	ESCUELA NACIONAL PARA MAESTRAS	1
COLEGIOS	6	ESCUELA NORMAL BILINGÜE INTERCULTURAL	1
ESCUELA COMPLEJO	1	ESCUELA NORMAL DE EDUCACIÓN FÍSICA	11
ESCUELA NORMAL DE EDUCADORAS	1	ESCUELA NORMAL DE EDUCADORAS	4
ESCUELA NORMAL DE ESPECIALIZACIÓN	1	ESCUELA NORMAL DE ESPECIALIZACIÓN	3
ESCUELA NORMAL DE LICENCIATURA	1	ESCUELA NORMAL DE ESPECIALIDADES	1
ESCUELA NORMAL DE PREESCOLAR	2	ESCUELA NORMAL DE PREESCOLAR	13
ESCUELA NORMAL PARTICULAR	28	ESCUELA NORMAL DE ESTUDIOS SUPERIORES	6
ESCUELA NORMAL PRIMARIA	4	ESCUELA NORMAL PRIMARIA	11
ESCUELA NORMAL SUPERIOR	13	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	27
ESCUELAS NORMALES	31	ESCUELAS NORMALES	61
ESCUELAS PARTICULARES NORMAL SUPERIOR	3	ESCUELA NORMAL FRONTERIZA	1
INSTITUTO NORMAL	2	ESCUELA NORMAL OFICIAL	5
INSTITUTO PEDAGÓGICO	1	ESCUELA NORMAL EXPERIMENTAL	18
INSTITUTOS	8	INSTITUTOS	2
INSTITUTOS SUPERIORES	7	ESCUELA NORMAL ESPECIAL	3
UNIVERSIDADES	12	UNIVERSIDADES	1
TOTAL	127	ESCUELA NORMAL REGIONAL	3
		ESCUELA NORMAL RURAL	16
		ESCUELA NORMAL SUPERIOR FEDERAL	2
		ESCUELA NORMAL SUPERIOR FEDERALIZADA	1
		ESCUELA NORMAL SUPERIOR OFICIAL	2
		ESCUELA NORMAL URBANA	3
		ESCUELA NORMAL URBANA FEDERAL	4
		INSTITUTO DE BELLAS ARTES	1
		INSTITUTO ESTATAL DE EDUCACIÓN NORMAL	1
		INSTITUTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	5
		UNIDAD DE DESARROLLO PROFESIONAL	1
		TOTAL	259

Fuente: Elaboración propia con datos de la estadística del ciclo escolar 2021-2022 del Sistema de Información Básica de la Educación Normal. Matrícula por semestre.

En la figura dos se muestra el comportamiento histórico con respecto al número de escuelas normales en el país al inicio de cada sexenio presidencial, a partir de la década de los setenta. Se toma como referente el primer ciclo escolar que

corresponde a ese periodo gubernamental. En este sentido, se puede constatar que en el ciclo escolar 1971-1972 hubo mayor cantidad de escuelas normales privadas que públicas.

Al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), el número se equilibró con 291 normales públicas y 305 privadas. Para el comienzo del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se abrió una brecha entre ambos tipos de sostenimiento, en donde las escuelas normales públicas aumentaron, llegando a ser 354 y las privadas, por su parte, disminuyeron a 183 al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000).

Al principio del sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006) se tuvo un decremento de escuelas normales públicas, cuya tendencia se mantuvo, puesto que pasaron de ser 348 a 259 en el gobierno de Andrés Manuel López (2018-2024). Este mismo comportamiento se observa en las escuelas normales privadas, de 307 que llegaron a haber, se pasó a 127. De mantenerse así la tendencia, habrá cada vez menos escuelas normales en el país. Ello puede significar que algunas instituciones no son tan resistentes en el momento del cierre, como se ha hecho pensar o quizá ello dependa de la intervención del SNTE, de si pertenece a la FECSM o bien de los intereses de las autoridades educativas.

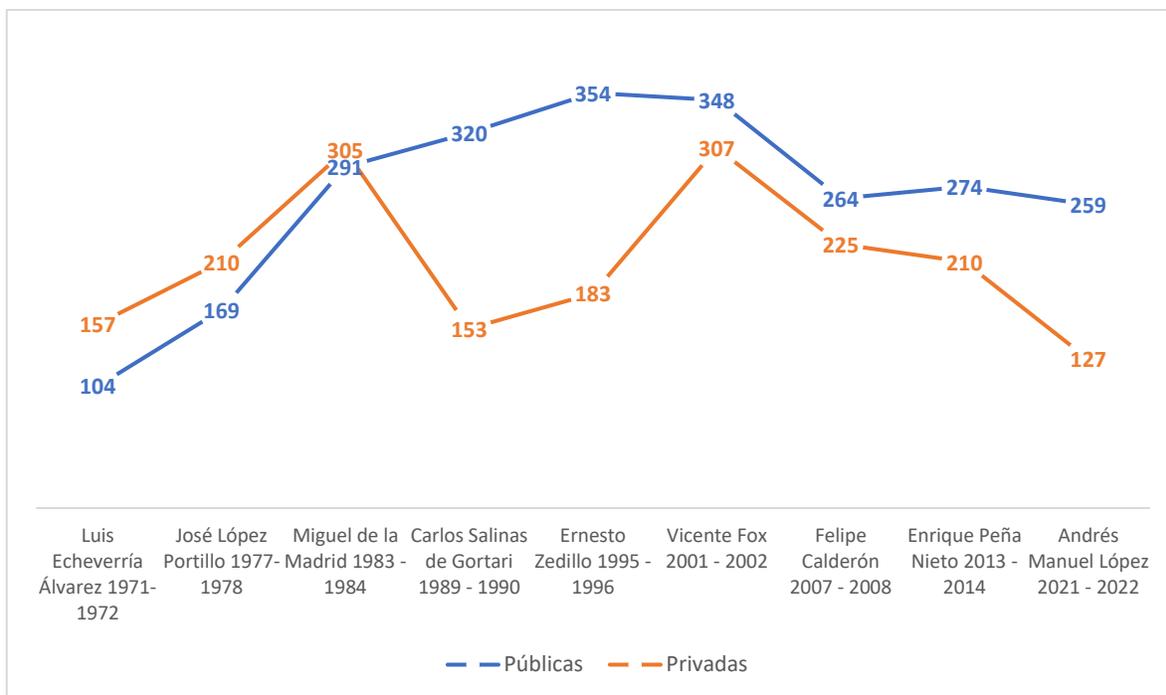


Figura 2. Número de escuelas normales al iniciar los sexenios por ciclo escolar

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 3.1 del documento “La educación normal en México. Elementos para su análisis” (Medrano, Ángeles & Morales, 2017) y datos estadísticos del SIBEN. La información que se encontraba disponible para el sexenio de Andrés Manuel López corresponde al ciclo escolar 2021-2022 aunque su mandato inicio en el 2018, y correspondería el ciclo escolar 2019-2020.

Estatal

Por su parte, en Aguascalientes (ver figura 3), había siete escuelas normales en el sexenio de Felipe Calderón, empero, en el periodo gubernamental de Enrique Peña Nieto ya no se otorgó permiso para ofrecer formación inicial a la Escuela Normal Guadalupe Victoria, de sostenimiento privado, por lo que para el sexenio de Andrés Manuel López Obrador sólo quedaron seis escuelas (Camacho & Legaspi, 2023).

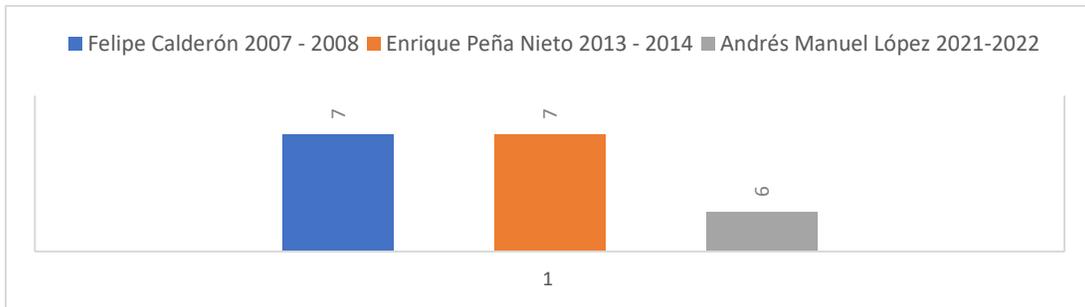


Figura 3. Número de escuelas normales en Aguascalientes al iniciar los sexenios federales por ciclo escolar.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos estadísticos del SIBEN. La información que se encontraba disponible para el sexenio de Andrés Manuel López corresponde al ciclo escolar 2021-2022 aunque su mandato inicio en el 2018, y correspondería el ciclo escolar 2019-2020.

Actualmente el Subsistema de Educación Normal está conformado por el Centro de Actualización de Magisterio (CAM), el Centro Regional de Educación Normal de Aguascalientes (CRENA), la Escuela Normal de Aguascalientes (ENA), la Escuela Normal Superior Federal de Aguascalientes “José Santos Valdés” (ENSFA), la Escuela Normal Rural “Justo Sierra Méndez” (ENRJSM) y la Escuela Normal de Rincón de Romos “Dr. Rafael Francisco Aguilar Lomelí” (ENRR).

2.3.2 Evolución de la matrícula

En lo que respecta a la evolución de la matrícula a nivel nacional y en el subsistema de educación normal en Aguascalientes, en la figura cuatro se muestra la variación porcentual de la matrícula con respecto al ciclo escolar 2007-2008. De esta manera se puede observar que en el ciclo escolar 2008-2009 la matrícula nacional aumentó un 1%, mientras que en el estado disminuyó un 6%. Para el ciclo 2009-2010 la matrícula disminuyó un 3% la nacional, pero para Aguascalientes el decremento fue de un 18%. Parece que comienza una tendencia a disminuir la oferta educativa de las escuelas normales.

Este comportamiento se puede observar también en los ciclos escolares 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, en donde a nivel nacional es 3%, 1% y 1% y en Aguascalientes la disminución es de 25%, 21% y 9%, respectivamente. Después se observa que nacionalmente también comienza una tendencia a la disminución de la matrícula, por lo que en los ciclos escolares del 2013-2014 al 2021-2022 hubo un

decremento similar, llegando a su punto más álgido en 2017-2018, con 34% nacional y 28% en el estado.

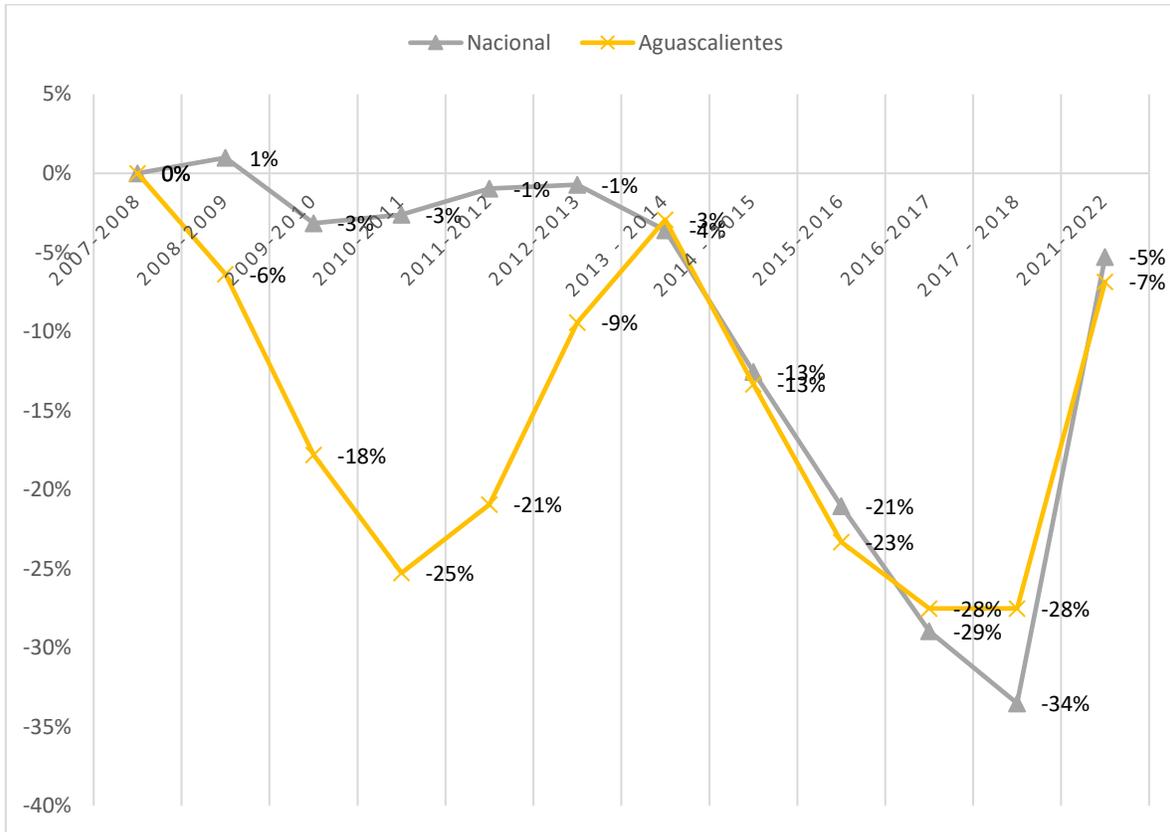


Figura 4. Evolución de la matrícula nacional versus estatal

Fuente: Elaboración propia a partir de datos estadísticos del SIBEN.

Este tipo de comportamiento obedece a una intención que busca que los alumnos que egresen de escuelas normales puedan ubicarse con una plaza de trabajo en el sistema educativo nacional, ya sea privado o público. Sin embargo, lo anterior también es contradictorio con respecto a la política nacional que priva en otro tipo de IES, ya que, a pesar de no contar con fuentes de empleo para colocar a sus egresados, la matrícula ha continuado incrementándose porcentualmente, como se puede observar en la figura cinco:

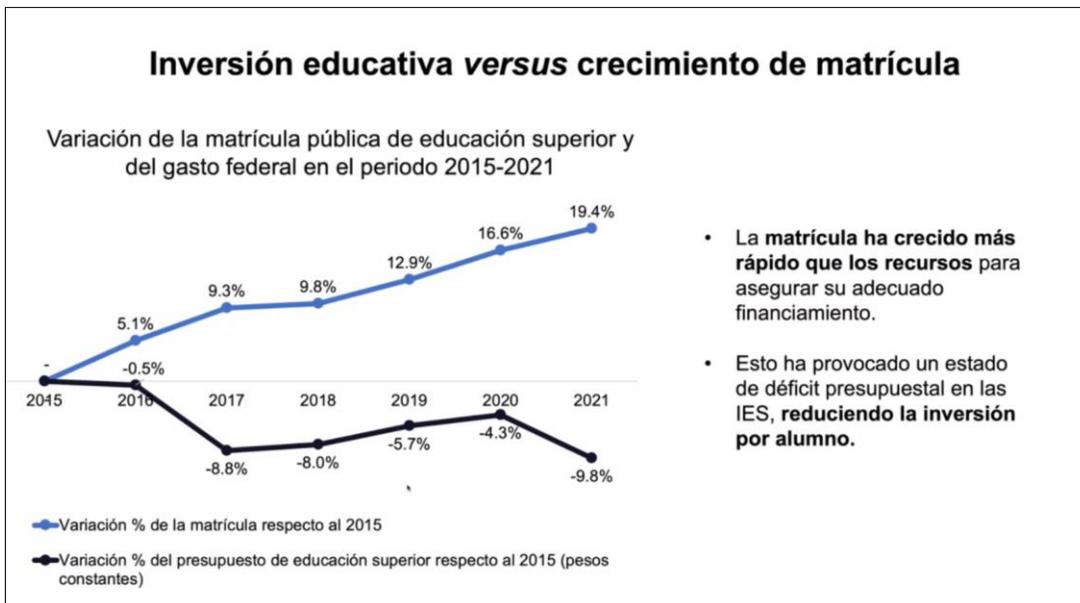


Figura 5. Crecimiento de la matrícula de las IES a nivel nacional

Fuente: Tomado del Canal PUEES – UNAM (2022, 41:02). Módulo 6 Financiamiento. Sesión 10 Responsabilidad Social y formas de financiamiento.

En lo que refiere a la evolución de la matrícula por escuela normal, en la figura seis se observa que el CAM tuvo alumnos inscritos (30) del ciclo escolar 2010-2011 al 2013-2014; después, su labor ha consistido en acciones de capacitación para educación básica, normal y Telebachilleratos (CAM Aguascalientes, s.f.).

La Escuela Normal Guadalupe Victoria (ENGV) concluyó su oferta educativa en el ciclo escolar 2017-2018. El CRENA, la ENA y la ENRR en el ciclo escolar 2013-2014 tuvieron un incremento, llegando a atender 738, 487 y 437 alumnos respectivamente, ello representó el ciclo escolar en el que más estudiantes tuvieron, incluyendo el 2021-2022. Una posible explicación es que el cierre de la oferta educativa de la ENGV haya provocado la necesidad de abrir espacios educativos en estas instituciones.

La ENRJSM, por su parte, tuvo una franca disminución de la matrícula, que ocuparía un estudio minucioso para conocer lo que ocurrió en su dinámica interna, dada la condición de internado y la existencia de un comité estudiantil que pertenece al FECSM. A su vez, la ENSFA, en el ciclo escolar 2007-2008, tuvo la mayor

cantidad de alumnos inscrito, aunque esto se debe a que ofertaban estudios en dos modalidades, la escolarizada y la mixta; la primera, con clases de lunes a viernes para egresados de bachillerato y la segunda en sabatino para trabajadores de la educación en servicio, en esta modalidad su última generación egresó en el año 2012, y ya no se volvió a ofrecer.

Finalmente, hubo un incremento en la matrícula en el ciclo escolar 2021-2022 en el CRENA (12.42%), la ENA (8.13%), la ENRR (22.45%) y la ENSFA (50.53%) con respecto al ciclo escolar 2017-2018, lo que habla de una política estatal distinta, quizá de mayor paridad con respecto a las tendencias de matrícula de las demás IES y quizá como respuesta a una política de gobierno federal en la que se busca garantizar el acceso a la educación superior (Poder ejecutivo federal, 2021a).

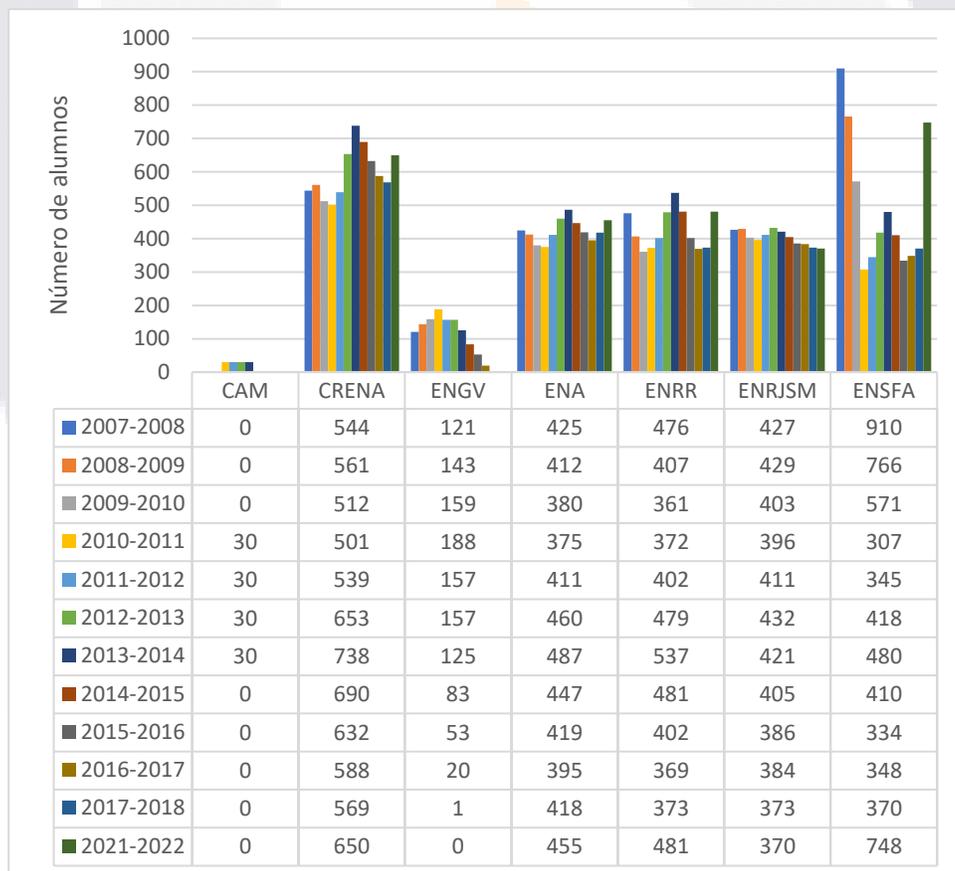


Figura 6. Evolución de la matrícula por escuela normal

Fuente: Elaboración propia a partir de datos estadísticos del SIBEN. En el caso del CAM con información de la Tesis de maestría de José Luis García (2013).

2.3.3 Financiamiento del Subsistema

Federal

A través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) la Federación cubre el pago de nóminas correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas al estado de Aguascalientes, y que realizan funciones destinadas a educación básica y normal, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) (Auditoría Superior de la Federación, 2019). “Adicionalmente, el fondo incluye recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con la educación básica y normal” (Auditoría Superior de la Federación, 2019, s.p.). Con estos lineamientos, la ENRJSM es la institución que preferentemente recibe este tipo de apoyo.

El pago al personal adscrito a las escuelas normales en Aguascalientes es de origen federal a través del FONE, con excepción de la ENA, cuyo pago corresponde a gobierno del estado. Sin embargo, es importante señalar que \$20,831,800.00 de su presupuesto provienen de recursos federales no etiquetados que se integran por participaciones federales (LXV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, 2022), que “son los recursos que tienen derecho a percibir los Estados y Municipios por la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales” (Tépach, 2011, p.6).

También existe otra aportación que se realiza desde la instancia federal a las escuelas normales, particularmente a través de los siguientes programas educativos: PROMIN, con el PEFEN; el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE), con el Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN), así como con Programa de Fortalecimiento a la Excelencia Educativa (PROFEXCE) con la Estrategia de Desarrollo Institucional de la Escuela Normal (EDINEN). Estos programas han buscado a través del financiamiento de acciones específicas integrar y consolidar a las escuelas

normales como IES. En la figura siete se presenta el comportamiento histórico a nivel nacional:

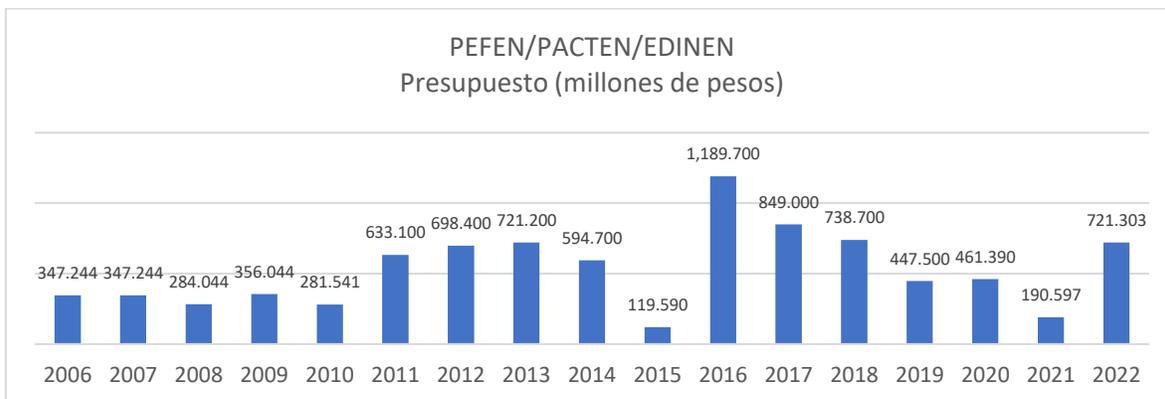


Figura 7. Presupuesto asignado a las escuelas normales públicas por la federación

Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de operación del programa de 2006 a 2010. Publicaciones de Voces Normalistas del 21 de septiembre de 2020 y Educación Futura del 11 de noviembre de 2020. Información de la III reunión ordinaria del CONAEN 2022.

En el sexenio de Calderón Hinojosa, el presupuesto se fue incrementando paulatinamente con excepción de 2008 y 2010, cuando disminuyó con respecto al año anterior un 18% y 21%, respectivamente. En contraste, en el sexenio de Peña Nieto, en los años 2012 y 2013, hubo un incremento del 10% y 3%, respectivamente, producto quizá de la implementación de la Reforma Curricular 2012 a la educación normal.

En el año 2014, el presupuesto disminuyó un 18% y en 2015 descendió de forma abrumadora en un 80%, esto debido a la desaparición forzada de 43 normalistas de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero, el 26 de septiembre de 2014 (Gravante, 2018). Ello derivó en movilizaciones por parte de la FECSM, a la que se sumaron otras organizaciones de la sociedad civil, lo que puso a la luz pública las condiciones precarias de infraestructura en las que se llevaban a cabo las actividades en estas instituciones. Esta situación obligó al gobierno federal a destinar 400 millones para su mejora a través de la Estrategia de Apoyo a las Escuelas Normales Rurales (SEP, 2015).

El siguiente año, se incrementó el presupuesto en casi un 90%, posiblemente también como respuesta de los acontecimientos de 2015. En 2017 y 2018 hubo una

disminución de un 29% y 13%, respectivamente, esto a pesar de que en 2018 se emitió el Modelo Educativo de las Escuelas Normales que, entre otros aspectos buscaba “consolidar un desempeño docente que cumpla con los estándares de la educación superior” (SEP, 2018d, p. 20), cerrando el sexenio con un presupuesto similar al que se asignó en 2013.

En el actual periodo de López Obrador, en 2019 el presupuesto disminuyó con respecto al 2018 un 39%, y en 2021, en relación con el año anterior, tuvo un decremento de 59%. En noviembre de 2019, el gobierno federal dio a conocer la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales en la que pretende desarrollar una política nacional que las fortalezca (SEP, s.f., p. 9), con ello, declaró el gobierno, busca reivindicar la función social de estas instituciones. En el año 2022 se volvió a incrementar el presupuesto en un 74%, similar a los montos asignados en 2013 y 2018.

En promedio, en los tres sexenios se han otorgado 528 millones de pesos a la educación normal (escuelas y gobiernos estatales), que haciendo un cálculo de su distribución entre el total de escuelas (259), más las 32 entidades federativas (el presupuesto también destina recursos a la instancia estatal), dan un total de 291 instancias a las que en promedio se les han asignado cerca de 1.8 millones de pesos. Este cálculo está lejos de reflejar lo que cada escuela y entidad recibe, puesto que es diferencial y su asignación es discrecional, ya que se desconocen los mecanismos para su distribución, y no se localizó normativa que lo explicita.

Estatal

No hay un techo presupuestal asignado a nivel estatal para las escuelas normales, con excepción de la ENA, esta institución recibe acorde con el presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes (2022) un total anual aproximado de 32,205,800.00, distribuido entre recursos federales no etiquetados que corresponde a participaciones por \$20,831,800.00 y de ingresos propios un monto de \$11,374,000.00. Cabe mencionar que estos recursos son para atender los programas de licenciatura y de educación media superior.

Institucional

Para subsanar algunas de sus necesidades operativas, las escuelas normales, como el CRENA, la ENA, la ENSFA y la ENRR, cuentan con la recuperación de cuotas por concepto de inscripción, mensualidades, expedición de fichas para el ingreso, constancias, entre otros. Por su parte la ENRJSM recibe solamente cuotas de recuperación de su programa de maestría, expedición de fichas y titulación.

Finalmente, el panorama actual de las escuelas normales muestra que la cantidad de instituciones de formación inicial fluctúa dependiendo de los intereses del gobierno en turno. En el caso de Aguascalientes, han pasado a ser exclusivamente públicas. La matrícula en los últimos ciclos ha aumentado para estas escuelas con excepción de la ENRJSM que, como se mencionó, requiere un análisis minucioso sobre sus causas. En el caso del financiamiento, las escuelas normales federalizadas reciben recursos públicos a través del FONE para el pago de sueldos y prestaciones, y del ProFEN para llevar a cabo sus rumbos de acción. Las necesidades que surgen de su operación cotidiana se cubren a partir de cuotas de recuperación que se cobran a estudiantes. La ENA por su parte, se financia con recursos propios y federales, los montos asignados podrían considerarse cuantiosos, aunque habría que indagar el porcentaje que corresponde a sueldos y prestaciones. Estas condiciones permiten visualizar que, en general, el gobierno estatal no destina un techo presupuestal a las escuelas normales para su operación.

2.4 Evaluaciones externas al ProFEN

Las políticas educativas cuyos objetivos han buscado modernizar, incrementar su calidad y transformar a las escuelas normales en IES se instrumentan en un acuerdo cinco programas: el Acuerdo de 1984, el PTFAEN, el PROMIN, el PROFOCIE, el PFCE y el ProFEXCE, estos últimos cuatro han mantenido los ProGEN y los ProFEN desde 2006 como instrumentos de política para integrarlas a la educación superior. En este apartado se muestra los resultados de las evaluaciones externas a los programas que tienen relación con el ProFEN. Inicialmente la SEP estableció

un marco de referencia para su valoración, pero posteriormente fue evaluado con base a la metodología del CONEVAL.

Para contextualizar este proceso, se presenta inicialmente el PROMIN, que a partir de 2002 tuvo como objetivo incrementar la calidad de la educación normal a través de la planeación y desarrollo de proyectos de mejora. El programa fue valorado de manera externa en diversas ocasiones, como se observa en la tabla dos:

Tabla 2.
Evaluaciones externas al PROMIN

Año	Institución	Objetivo
2002	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) / Azcapotzalco	Evaluación del diseño del programa y medición del impacto en 49 escuelas de 9 entidades
2003	Universidad Iberoamericana	Seguimiento del impacto del programa en las instituciones del año anterior
2004	Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación del Instituto Politécnico Nacional (DIE-CIVESTAV- IPN)	Evaluación del programa
2005	Universidad Veracruzana UAM/Azcapotzalco	Evaluación del programa
2006	Universidad Veracruzana UAM/Azcapotzalco	Evaluación del tránsito del PROMIN al PEFEN
2007	UAM/Azcapotzalco	Evaluación de los términos de referencia y la evaluación de la consistencia en resultados con metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
2008	Academia mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.	Evaluación Específica de Desempeño 2008 (CONEVAL)
2009	UAM/Iztapalapa	Evaluación Específica de Desempeño 2009 (CONEVAL)
2011	Consultor independiente: César Alfonso Velázquez Guadarrama	Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (CONEVAL)
2012	Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social (CIESAS)	Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 (CONEVAL)
2013	Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA)	Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 (CONEVAL)

Nota: Elaboración propia a partir de diversos documentos (SEP, 2003; De Garay, 2007; SEP, 2009d; SEP, 2010b; SEP, 2012; y SEP, 2013c)

Los resultados de estas evaluaciones del 2002 al 2007, en resumen, señalan que las escuelas normales cuentan con planes de gestión que permiten observar su transformación administrativa y académica; además, que el programa ha permitido

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

una mayor participación del profesorado en la planeación de las escuelas, aunque sigue existiendo heterogeneidad entre entidades y entre las escuelas que hacen visible las desigualdades. Se considera que el programa es “efectivo para impulsar el cambio organizacional y de gestión de la educación normal que contribuye a aumentar la calidad de la educación básica” (p. 159).

Adicionalmente, señalan que para una mayor efectividad del programa se requiere acompañarlo de otro tipo de medidas que están fuera del alcance del programa, como lo son “la actualización de una normatividad básica para la autoridad escolar, los mecanismos de ingreso, permanencia y promoción del personal docente; el establecimiento y reconocimiento de cuerpos colegiados en la conducción institucional; derechos y obligaciones de los estudiantes” (De Garay, 2007, pp. 71 - 159).

En 2005, como se mencionó previamente, la coordinación de las escuelas normales, debido a una reestructuración de la SEP, pasaron a formar parte de la Subsecretaría de Educación Superior y se creó la DGESE, hoy DGESEUM (Rodríguez, 2013). En 2006, atendiendo a las recomendaciones de la evaluación externa, el PROMIN plantea que cada entidad federativa realice su PEFEN, integrado por el ProGEN y los ProFEN. Es probable que con ello se buscara atender la heterogeneidad de las escuelas normales en cada entidad federativa.

La evaluación externa del 2007 sugirió que las escuelas normales se debían *pensar* realizando las mismas funciones de otras IES para no desorientarlas (SEP, 2008b), por lo que se incorporaron los mismos ámbitos de autoevaluación que señala la Guía para Actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) (SEP, 2007a), a la Guía para Actualizar el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal PEFEN 3.0 (SEP, 2008b), a saber: capacidad académica, competitividad académica, gestión e innovación educativa a partir de este documento se plantean indicadores de desarrollo deseables para integrarse en sus funciones a la educación superior. La población objetivo del PIFI en ese momento eran las universidades públicas estatales, de apoyo solidario, politécnicas y tecnológicas (SEP, 2009e).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Las evaluaciones externas de 2008 al 2013 coinciden en la necesidad de evaluar el impacto del programa, aunque la DGESPE señaló en su momento la falta de presupuesto como la razón para no haberlo efectuado. También en un estudio exploratorio realizado por Rosa María Torres a través del INEE se manifiesta que la única fuente de financiamiento que reciben las escuelas normales a nivel nacional por parte de la federación es a través del ProFEN, recurso que,

no es suficiente para cubrir sus necesidades, ni garantiza la mejora y calidad en la formación docente inicial ... existe una serie de obstáculos en los sistemas estatales que impiden que estos recursos lleguen de forma idónea para el desarrollo de los proyectos institucionales, por lo que en muchas ocasiones se suspenden o se cancelan acciones de relevancia para la mejora de las escuelas normales (INEE, 2015, p.137).

Lo anterior demuestra que sólo a través de la federación es que se allegan de recursos las escuelas normales, aunque no son suficientes para mantener en operación sus servicios educativos. Las entidades estatales, por su parte, las mantienen en el abandono, pues no forman parte de sus prioridades de política educativa.

La evaluación de consistencia del 2011 - 2012 propone darle continuidad al programa, dado que era “una pieza clave para el logro de la calidad educativa” (SEP, 2013c, p. 59)., además se señala que

las competencias académicas de los alumnos de las Escuelas Normales Públicas han mejorado en un 55%, y en aquellas que se relacionan con los proyectos para la realización de tutorías y asesorías a los alumnos, éstas han mejorado en un 60.28%. Así mismo el equipamiento e infraestructura de estas normales ha mejorado en un 60% (SEP, 201c, p. 3).

En este sentido, se observa que los evaluadores perciben que las escuelas normales han avanzado en la integración de sus funciones a la educación superior,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

a través del cumplimiento de algunos de los indicadores de desarrollo que establece el programa.

En 2014 se integró al Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE) bajo la normatividad de las Reglas de Operación de dicho Programa conservando la misma estrategia del PEFEN con su ProGEN y sus ProFEN (SEP, 2016). Sin embargo, se desvinculó del PIFI y tomó como elementos de autoevaluación la calidad educativa y de la gestión. Con respecto a este programa, no se localizaron resultados de evaluaciones de desempeño de política.

Para el año 2016, se incorporó al Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE), con el Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN) en la misma estrategia: PEFEN, ProGEN y ProFEN. De este programa la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) realizó una evaluación externa de consistencia y resultados en 2018 con la metodología de CONEVAL.

En ella destaca como principal problemática que la transferencia de recursos económicos a las entidades y escuelas normales estaba desfasada, por lo que sugirieron agilizar su entrega. Además, señalan la importancia de realizar “entrevistas y trabajo de campo a los responsables de cada Unidad” para que la valoración que se hace de las instituciones no sólo se trate de un trabajo de escritorio (SEP, 2018c y De Los Heros, 2018).

Finalmente, en el año 2020, con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se integra al Programa de Fortalecimiento a la Excelencia Educativa (PROFEXCE) con la Estrategia de Desarrollo Institucional de la Escuela Normal (EDINEN), dando continuidad al: PEFEN con su ProGEN y sus ProFEN (SEP, 2018b, 2020a).

En suma, el programa para integrar a las escuelas normales en sus funciones a la educación superior tiene casi 40 años de haberse iniciado, en 1984, al cambiar

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sus planes de estudio a nivel licenciatura; 12 años después, en 1996, mediante el PROMIN que inicialmente buscaba su modernización; en 2002, planteaba incrementar su calidad; en 2006 explicita la intención de transformarlas en IES; aunque fue hasta 2008 cuando se establecieron los rumbos de acción similares a los que desarrollaban en las IES, mediante la transferencia del programa que corresponde al PIFI. Lo anterior permite observar que establecer un programa con marcos de actuación para integrar a las escuelas normales a la educación superior tomó 24 años para su concreción.

En este espacio temporal, han sido recurrentes las problemáticas que refieren a la ausencia de presupuesto para llevar a cabo las acciones de política educativa; la falta de perfiles, de capacitación y actualización, así como prácticas en el aula que responden a planes de estudio anteriores, por parte del personal docente; una normatividad obsoleta; la organización y funcionamiento de las escuelas normales anquilosante; y su heterogeneidad, que “está determinada por su contexto y su cultura para realizar su misión” (INEE, 2015, p. 239).

Los resultados de las evaluaciones han considerado esencial darle continuidad al instrumento de política ProFEN, puesto que se reconoce su valor para el cambio organizacional (De Garay, 2007), aunque también se ha declarado la necesidad de evaluar su impacto (SEP, 2008b; 2009d; 2010b; 2012 y 2013c), ya que las escuelas normales representan una pieza fundamental para el logro de la calidad educativa de la educación básica (SEP, 2013c).

En este sentido, el ProFEN ha sido evaluado por diversos organismos; de 2002 a 2006 la propia SEP era quien establecía el marco de referencia para la evaluación y la institución responsable de llevarla a cabo, tenía cierta libertad sobre la metodología; ello parece que permitía contar con información que facilitaba visualizar las principales dificultades y avances para que las escuelas normales transitaran en la modernización y mejora de la calidad (De Garay, 2007). Sin embargo, a partir de 2007 se adhirió a la metodología de CONEVAL, que establece términos de referencia a través de un cuestionario para responder. Esto parece limitar la posibilidad del evaluador de visibilizar de forma más precisa las dificultades

que enfrenta el subsistema de educación normal.

Además, el instrumento de política, aunque ha mantenido el mismo objetivo y cierta continuidad en sus rumbos de acción, ha emigrado de un programa federal a otro, llámese PROMIN, PROFOCIE, PFCE y PROFEXE. A partir de 2014, estos vaivenes están más relacionados con los cambios de gobierno federal. En este sentido, el CONEVAL ha tomado como referente que cada migración se trata de un nuevo diseño de política educativa y con ello, las evaluaciones se han limitado a los tipos: de diseño y específica de desempeño, cuya valoración es anual.

Puesto que el tipo de evaluación de consistencia y resultados que analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión a partir, entre otros aspectos, la percepción de los beneficiarios, sólo se puede realizar dos años después de implementado el programa; lo anterior, ha generado que no se cuente con información precisa sobre sus avances, logros y dificultades.

Esta migración también lo ha integrado a un conjunto de programas federales cuya población objetivo es más amplia (educación básica y superior), por lo que parece que la esencia de los resultados de evaluación que realiza un organismo evaluador se diluye entre tantos subsistemas (básica, tecnológicas, politécnicas, etc.), invisibilizando lo que ocurre de manera particular en las escuelas normales.

Un dato adicional que llama la atención es que las evaluaciones no consideran a sus actores y la forma en que podrían intervenir en la implementación del programa, por mencionar algunos de los más representativos: el SNTE y la propia autoridad educativa estatal o institucional.

En este sentido, se hace necesario indagar qué ha ocurrido al interior de las escuelas normales de Aguascalientes con respecto a la implementación del programa, para reconocer a qué obstáculos se han enfrentado, sus logros y retos, así como la participación de sus actores, cuya mirada interna propicie la toma de decisiones con base al tipo de apoyo que requiere cada institución a partir de sus especificidades y la heterogeneidad del subsistema.

CAPÍTULO 3. MARCO NORMATIVO

En el presente capítulo se aborda el Programa Sectorial de Educación 2020 – 2024, recuperando aquellos elementos que corresponden a la educación normal, de forma que se tengan referentes sobre la normativa y líneas de acción para las escuelas normales. Del mismo modo, se examina la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales, ya que es la política a la que refieren que hace posible su fortalecimiento. De este modo, se le analiza relacionándola con los rumbos de acción que propone el ProFEN.

3.1 Programa Sectorial de Educación 2020-2024

Por su parte, el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, en el análisis del estado actual del Sistema Educativo Mexicano, expone que es necesario atender “la falta de congruencia entre los contenidos de los planes y programas de estudio de las escuelas normales y los diseños curriculares vigentes en la educación básica” (SEP, 2020b, p. 12), puesto que los egresados de escuelas normales no cuentan con los conocimientos para atender las necesidades de sus estudiantes. Por ello, es que, entre otros aspectos, indica que se busca el fortalecimiento de las escuelas normales públicas.

El objetivo prioritario número tres formula que “la transformación de las Escuelas Normales no sólo es una tarea pendiente, sino una deuda social con las y los alumnos, las madres y los padres de familia o tutores, el personal docente y con el país en general” (SEP, 2020b, p. 25), puesto que son un elemento esencial para “el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes” (SEP, 2020b, p. 25).

El programa sectorial toma como elementos de análisis la disminución del número de escuelas normales, de su matrícula y del número de egresados para señalar que a pesar de “la implementación de diferentes reformas y programas para su modernización ... están en franca crisis” (SEP, 2020b, pp. 25 -26), reconociendo como causas la falta de presupuesto en las reformas implementadas y la carencia

de diagnósticos para identificar sus necesidades. En este sentido, el programa sectorial plantea que “el gobierno federal fortalecerá las instituciones públicas de formación docente, y de manera especial a las escuelas normales con la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales” (SEP, 2020, p. 26). En este análisis se hace énfasis en la importancia de mejorar el subsistema de educación normal para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes.

En las estrategias prioritarias y acciones puntuales que propone el programa, se encuentra que en el objetivo prioritario uno, en la estrategia para cerrar brechas sociales y reducir desigualdades regionales, la acción 1.1.7 que consiste en acordar convenios con las escuelas normales para que sus alumnos realicen el servicio social en servicios comunitarios o de educación para adultos (SEP, 2020b).

Esta estrategia parece que busca resolver el problema de falta de docentes en zonas de alta marginación y para ello proponen que los docentes que se encuentran en formación en las escuelas normales acudan a estos espacios, sin considerar sus necesidades particulares y el acompañamiento que requiere estos jóvenes en sus procesos formativos.

En otro apartado se plantea la estrategia para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, la acción 1.6.5 que busca “armonizar los planes de crecimiento de la matrícula de las entidades federativas y subsistemas de educación superior” (SEP, 2020b, p. 42). Esta acción se ha demarcado en los rumbos de acción que propone el ProFEN de manera reiterada desde 2008, aunque siempre ha sido en función de regularla en base a necesidades de oferta y demanda, con una inclinación hacia su disminución.

Por su parte en el objetivo prioritario número tres, en la estrategia que refiere a “garantizar que la formación inicial desarrolle en las y los futuros docentes los conocimientos, capacidades, aptitudes y valores necesarios para la educación integral” (SEP, 2020b, p. 50), el programa expone que la formación inicial de docentes para educación básica y media superior debe estar en congruencia con

los planeamientos de la “Nueva Escuela Mexicana”; que se debe adecuar a:

- El crecimiento de la matrícula a partir de la oferta y demanda de docentes.
- Mejorar las condiciones laborales del personal docente, directivo y administrativo.
- Propiciar la autonomía de gestión.
- Apoyar para que realicen “proyectos de mejora continua, innovación, investigación y extensión educativa”.
- Equilibrar el conocimiento teórico y práctico.
- Formar en derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad y cultura de la paz, estilos de vida saludables y responsables.
- Revisar que los planes de estudio desarrollen capacidades cognitivas, pedagógicas, éticas, socioemocionales y digitales.
- Diseñar un perfil de egreso con cinco dimensiones: personal, pedagógica-psicológica, disciplinar, filosófica-social y política.

En este objetivo en particular se puede notar que desde el diagnóstico se enfatiza la necesidad de que exista congruencia entre los planes y programas de estudio de educación básica y normal, y que se retomem aquellos aspectos que han establecido como prioritarios en el desarrollo integral de la población estudiantil, así como las dimensiones con las que se debe egresar de la educación normal. En lo que refiere a la mejora de las condiciones laborales del personal, no se explicitan en el análisis del estado actual, por lo que se desconoce los fundamentos que llevan a operar esta acción.

En cuanto a propiciar la autonomía de gestión, pareciera que es parte de la transformación de las escuelas normales; sin embargo, dado que la normativa mantiene el planteamiento de regulación desde la federación y que partir de ahí se establecen lineamientos de operación, sería importante reconocer a que se refieren con ese término. Por su parte, el planteamiento de proyectos de mejora continua se podría traducir en que las escuelas normales realicen las funciones de docencia, investigación y difusión, que se encuentra estrechamente ligada con mantener el

equilibrio en el tratamiento de los contenidos teóricos y prácticos.

En el objetivo prioritario número cuatro, en la estrategia para asegurar condiciones de infraestructura física para el desarrollo de actividades académicas, en la acción 4.1.4 indican que fortalecerán la infraestructura y equipamiento de las escuelas normales en base a la accesibilidad, seguridad, funcionalidad, calidad, equidad y sustentabilidad (SEP, 2020b). En este sentido, representa otro de los rumbos de acción que propone el ProFEN desde 2008, aunque el PTFAEN ya lo abordaba desde 1996.

En lo que refiere a las metas y parámetros para dar seguimiento a los avances y el cumplimiento de los objetivos, en el caso de las escuelas normales se consideró únicamente la tasa de crecimiento de la matrícula, buscando su incremento. Forma parte del objetivo que pretende revalorizar a los profesores como agentes fundamentales en el proceso educativo (SEP, 2020b, p. 118).

Es de especial atención que, de todos los aspectos planteados desde el diagnóstico, en donde se enfatiza la necesidad de la transformación del subsistema de educación normal, se considere sólo medible para efectos de avance en el cumplimiento de los objetivos, la matrícula, además de que este planteamiento resulta contradictorio, puesto que en las acciones se sugiere que sea regulada con base a la oferta y demanda, cuando en la meta se propone su aumento.

3.2 Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales

La Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales señala que para su elaboración se tomó como base el Congreso Nacional para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales, por tanto, indica que se trata de un documento que se construyó en consenso con los actores y que busca la transformación de las escuelas en el largo plazo (SEP, s.f., p. 5).

En su diagnóstico señala que la profesión docente y el normalismo fueron estigmatizados por los gobiernos, señalando a los docentes como responsables de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

los resultados educativos. Lo anterior, propició un desinterés en la carrera magisterial, que se reflejó en la disminución de la matrícula en las escuelas normales. Esto, aunado a un deterioro tanto en infraestructura como en planes de estudio y la falta de presupuesto, hicieron que las condiciones en las escuelas normales no respondieran a las necesidades formativas de sus estudiantes y profesores, lo que finalmente afectó el derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes (SEP, s.f., pp. 7 -18).

También agrega que el aceptar recomendaciones internacionales para adoptar currículos homogéneos no tomó en cuenta la diversidad del país, en donde las escuelas normales debieron realizar adecuaciones para responder a esas necesidades. Asimismo, señala otras carencias, como lo son el programa de desarrollo académico, de intercambio y de investigación, la precariedad laboral de las condiciones salariales, laborales y prestaciones de sus docentes (SEP, s.f., pp. 19-20). Para ello, establece como retos,

el nivel de los perfiles académicos de los formadores de docentes y directivos; cerrar la brecha entre los perfiles de egreso y los requerimientos de la educación básica; fortalecer los sistemas de investigación, extensión, difusión, tutoría, apoyo y acompañamiento a los estudiantes de educación normal; vincular los programas de formación docente y las escuelas de educación básica; fomentar programas sistemáticos de seguimiento de egresados; fortalecer el trabajo colegiado y colaborativo; apoyar la débil movilidad académica de sus estudiantes y profesores, así como de su desarticulación con procesos de mejora (SEP, s.f., p. 31- 32).

Derivado de este párrafo se puede observar que en su mayoría los retos corresponden a los rumbos de acción que propone el ProFEN, es decir, a que las escuelas normales lleven a cabo en sus funciones la docencia, la investigación y la difusión. Sin embargo, es el único espacio en donde se explicita de esta forma, más adelante se observa que se vuelven difusos en el planteamiento del objetivo, ejes rectores y líneas de acción. De esta forma, en el objetivo establecen,

desarrollar una política nacional que fortalezca a las escuelas normales, a partir la formación de docentes con los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos, el mejoramiento las escuelas normales con infraestructura idónea, el desarrollo de sus programas curriculares, el fortalecimiento de sus procesos de administración y la planeación de sus modelos de ingreso. Lo anterior a partir de la reivindicación de la función social de esas instituciones de educación superior, atendiendo a las necesidades y contextos regionales y locales de las comunidades donde se encuentran ubicadas y con participación de las autoridades educativas de los tres niveles de gobierno y la comunidad normalista de México (SEP, s.f., p. 9).

En el objetivo se da énfasis a la mejora de la infraestructura, los programas curriculares, los procesos administrativos y de planeación en base a contextos, los retos que se planteaban inicialmente no se visualizan aquí.

En los principios rectores, indica que se retoman de los temas de las cinco mesas del Congreso Nacional para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales. Desde esta perspectiva, en los siguientes párrafos se menciona el eje y se rescatan sólo aquellas líneas de acción que se relaciona con los rumbos de acción del ProFEN.

En el eje uno, la formación de docentes para transformar el país, en su primera línea de acción, propone realizar una planeación regional para el ingreso a las escuelas normales; de esta forma, se puede observar que se aborda la regulación de la matrícula, rumbo de acción con continuidad en el ProFEN. En la línea de acción cinco se establece “consolidar la vinculación con otras IES nacionales e internacionales” (SEP, s.f., pp. 70 – 71), que podría estar asociada a la movilidad nacional e internacional.

En el eje dos, la escuela normal y su planeación hacia el futuro, en su segunda línea de acción plantea “impulsar procesos de planeación participativa con autoridades locales y con las escuelas normales del país para ser apoyadas con

recursos federales del presupuesto de egresos de la federación, a través del ProFEN” (SEP, s.f., p. 72). Se trata del rumbo de acción planeación estratégica.

También en su línea de acción tres propone “supervisar la ejecución de los recursos federales asignados a cada entidad y a cada escuela normal pública, de acuerdo con las reglas de operación”, es decir, la rendición de cuentas que señala el ProFEN. En su línea de acción cuatro, plantea “fortalecer los procesos de evaluación y autoevaluación para la mejora continua de las instituciones” (SEP, s.f., p. 72). Esto se puede traducir en evaluación de programas educativos por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y de procesos administrativos por ISO 9001:2015. En su línea de acción cinco, señala la mejora de “la infraestructura física, conectividad y equipamiento”, que es el rumbo de acción de mejora de infraestructura.

En el eje tres, desarrollo profesional de los formadores de docentes, plantea en la línea de acción uno “profesionalizar a los formadores de docentes en torno a cuatro categorías: habilitación y actualización; perfil profesional; investigación, innovación y movilidad; y políticas públicas”; en su línea de acción seis propone fortalecer los procesos de investigación y habilitación académica, así como el conocimiento de frontera a través de convenios de colaboración con otras IES (SEP, s.f. p. 73); que se podrían traducir en los rumbos de acción del ProFEN sobre la habilitación de la planta académica, la capacitación y actualización docente así como la conformación de cuerpos académicos (CA).

En el eje cuatro, autogestión de las Escuelas Normales para fortalecer la gestión curricular, pedagógica y administrativa, en su línea de acción uno señala que se instrumentaran acuerdos con el Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal (CONAEN) con la finalidad de llevar a cabo las acciones de esta estrategia nacional para mejorar las escuelas normales.

En la dos, propone generar un diagnóstico que exponga las características de las escuelas normales de cada entidad. En la tres que habrá un órgano consultivo nacional para el diseño de políticas, lineamientos y programas específicos que

permite evaluar y dar seguimiento al proceso de fortalecimiento. En la línea cuatro que se presentaran estos acuerdos a las autoridades para su dictaminación y aprobación; y en la cinco que se gestionará un presupuesto anual exclusivo (SEP, s.f., p. 75).

Se mencionaron todas las líneas referentes a este eje, debido a que se esperaba encontrar el rumbo de acción sobre organización y funcionamiento de las escuelas normales; sin embargo, sólo se confirma la idea de que las decisiones sobre las escuelas normales están centralizadas y que los gobiernos estatales funcionan como intermediarios de los planteamientos del gobierno federal, es decir, la autonomía de gestión incluso parece lejana en el marco de esta estrategia.

Finalmente, en el eje cinco, planteamiento de la ruta curricular con la cual se diseñarán los planes y programas de estudio de las escuelas normales, las líneas de acción se concentran en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de los planes y programas de estudio 2021, los cuales estarán a cargo de los docentes de educación normal (SEP, s.f., pp. 76-77), además, deberán incluir a la tutoría y asesoría como parte del diseño (p. 67), que es otro de los rumbos de acción del ProFEN. En cuanto al seguimiento de egresados se retoma exclusivamente para la oferta de formación continua y profesional a profesores (p. 66).

La Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales hace un esfuerzo por alinear los planteamientos del Artículo 3° Constitucional, la Ley General de Educación, la Ley de Educación Superior, así como el Programa Sectorial de Educación, de ahí que a pesar de los retos que plantea como prioritarios para las escuelas normales, se desdibujan en el objetivo, ejes y líneas de acción.

Además, la misma estrategia busca atender las propuestas del Congreso Nacional de Educación Normal, por tanto, parece ser un instrumento de política imbricado por dos tipos de actores, los que toman decisiones sobre la educación en el país, la autoridad federal, los profesores y directivos de las escuelas normales que participaron en las mesas de debate del Congreso.

El Programa Sectorial de Educación 2020 – 2024, aunque reconoce que el subsistema de educación normal está en *franca crisis* por falta de presupuesto y un diagnóstico que identifique sus necesidades; las estrategias y acciones que plantea distan de atender de fondo sus problemáticas y se centran en la regulación de la matrícula, en que los estudiantes realicen su servicio social en comunidades o en la educación para adultos, y en que sus planes de estudio estén en concordancia con la Nueva Escuela Mexicana.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales, pretendió conjuntar los puntos de vista de los actores del subsistema normalista, los planteamientos de la autoridad federal y las normativas vigentes, terminando por integrar un documento con diversas inconsistencias entre sus elementos.

Ambos documentos, el programa y la estrategia, son muestra de la necesidad latente de que en el subsistema de educación normal se realice un análisis formal de sus problemáticas y los aspectos que le favorecen, para con ello establecer directrices viables para su mejora.

CAPÍTULO 4. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se presenta la perspectiva desde la cual se pretende conocer el proceso de implementación del ProFEN en Aguascalientes, para ello se considera la conceptualización de política pública y educativa, así como sus marcos de análisis más representativos. Del mismo modo, se plantea el análisis de la implementación a partir del marco secuencial, para ello se presentan diversas acepciones, así como sus enfoques de análisis. Después se expone la propuesta de la macro y micro implementación a partir de la cual se realiza el análisis de este trabajo de investigación.

Posteriormente, se aborda el liderazgo, en donde se recurre a la literatura que caracteriza las prácticas efectivas de los directivos ya que se consideró que son elementos que podrían coadyuvar a identificar las acciones que apoyan en la implementación de políticas públicas. Finalmente, se aborda la política en las políticas públicas como elemento que interviene en la operación, en particular se retoma la perspectiva teórica de micropolítica, ya que es el referente que apoya en la comprensión de las dinámicas que intervienen en las rutas que adopta la implementación.

4.1 Política pública

Las políticas públicas, según Aguilar (2010), son un conjunto de acciones intencionadas y causales que buscan atender cuestiones de interés público y de beneficio social. En su formulación intervienen diversos actores de la ciudadanía en conjunto con la autoridad gubernamental, lo que les da legitimidad; además, son implementadas por actores del Estado o vinculados a él y configuran un patrón de comportamiento tanto para el gobierno como para la sociedad.

Las políticas públicas se caracterizan por ser planes específicos de acción limitados que buscan resolver un problema público en particular o mejorar una situación específica de la vida social, tratan de atender asuntos o temas concretos;

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

para ello se diseñan acciones dirigidas a esa demanda social, por ejemplo: el acceso a la educación, la profesionalización docente, la mejora de la formación inicial docente, etc., ya que el gobierno tiene límites de actuación de tipo legal, financiero, organizativo, etc. que le impiden atenderlo todo a través de una sola política pública.

4.1.1 Política educativa

Las políticas educativas son acciones de gobierno que buscan transformar la realidad educativa (INEE-IIPE UNESCO, 2018). Pueden ser creadas por organizacionales internacionales, privadas y no gubernamentales, o también, por gobiernos locales o nacionales; una política educativa incluye al menos tres elementos, la justificación del problema, el propósito a lograr y el conjunto de supuestos que explican cómo será alcanzado.

Los propósitos pueden ser asociados a fines educativos o trazados a partir de la economía, la administración, la ley, la ética, etc. (Espinoza, 2009). En el caso del ProFEN se observa que podría provenir de la administración pública puesto que busca realizar cambios de tipo organizacional para que las escuelas normales realicen las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión.

Las políticas pueden ser entendidas como procesos de solución de problemas, es decir, buscan atender los problemas públicos, en este caso educativos (falta de capacitación, reticencia al cambio, integración a la educación superior, etc.), en donde el gobierno debe intervenir para dar solución a la situación problemática identificada (Aguilar, 2010).

4.1.2 Marcos de análisis de las políticas públicas

Para el análisis de una política pública, diversos autores han propuesto marcos explicativos que de manera general han buscado estudiar los intereses de los actores, los aspectos institucionales que intervienen en su concepción y las creencias que lo guían. De esta forma a continuación se presentan cinco de los más representativos.

La teoría de la elección racional y del Public Choice

Tiene sus raíces en la teoría económica y se ubica en la perspectiva del neoinstitucionalismo, en donde se considera que los actores son seres racionales que buscan obtener el mayor beneficio por lo que con este eje, organizan sus preferencias y se asocian en grupos. Se centra en el análisis del diseño de las organizaciones públicas y sus normas legales. De esta forma, en este marco se cree que una política puede tener éxito si se incentiva adecuadamente a sus actores para que sus comportamientos sean acordes con lo esperado (Roth, 2008).

Institucional Analysis and Development (IAD)

Este marco integra la dimensión cultural y toma como bases la teoría de la elección racional. Para el análisis de las políticas públicas se concibe una arena de acción en la que interactúan actores individuales y colectivos para efectuar arreglos en torno a la operación de la política, de esta forma es como se pueden explicar sus resultados finales. Para ello consideran que los factores que influyen en la arena de acción son las reglas que los actores implementan para establecer sus relaciones, las características del contexto institucional y la cultura de la comunidad política (Roth, 2008).

Advocacy Coalitions

Desde esta perspectiva se abordan los problemas de política pública en donde es difícil el acuerdo entre los interesados, ya sea por sus creencias, valores, visiones, etc., parte de la idea de que los actores son racionales pero su conocimiento sobre el problema está limitado (Valencia, 2020). Para el análisis de la política, Roth (2008) plantea que es necesario considerar cinco aspectos, el primero es que se debe tener información suficiente sobre el problema que busca atender la política. Segundo, para lograr observar el proceso de la política es necesario considerar una temporalidad de por lo menos 10 años. Tercero, se requiere que la unidad de análisis sea sobre un subsistema de política, el cual estará integrado por actores públicos y privados. Cuarto, es importante incluir en el análisis a los actores con

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

influencia en medios de comunicación, como los periodistas, y en el ámbito académico, los investigadores y analistas de política. Quinto, es importante que en el análisis se considere que toda política pública es concebida desde cierto enfoque teórico, creencias, valores, percepciones y apreciaciones que introducen los individuos o sus coaliciones. El propósito es dar seguimiento a la política a través del tiempo para identificar la influencia de actores, el contexto, las ideas, la información o los cambios tecnológicos.

En cuanto al subsistema, los actores se integrarán en uno o cuatro comunidades de política que compartan valores y creencias acerca de un problema y tomaran acuerdos para atenderlos, por lo que lucharán para influir en las decisiones de adopción de una política para que prevalezcan su modo de ver el mundo. En este marco es importante reconocer que independientemente de las comunidades de política dominante, un cambio en la opinión pública puede afectar más el tipo de política que se acoja, de ahí que se requiere del consenso para lograr un cambio profundo. De esta forma los cambios en las políticas ocurren por intervención de las comunidades de política dominantes y por la opinión pública.

Por el referencial

En el análisis por el referencial se parte de la idea en la que las políticas públicas son construcciones de particulares en las que se refleja el modo en que se desea ver la realidad, en la que intervienen la administración pública, los actores y sus redes. De esta forma, el proceso de decisión está integrado por cuatro círculos de decisión, en el primero se ubica al presidente y funcionarios de primer nivel en donde se toman ciertas decisiones; en el segundo, por las secretarías de estado, que tienen injerencia en su campo; en el tercero, están organismos externos con capacidad de influencia, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones, sindicatos, empresas privadas, etc.; el cuarto, se refiere al poder legislativo. En estos espacios se llevan a cabo negociaciones mediante redes de actores, en la que algunos son capaces de transitar de un círculo a otro, por lo que son los que integran la fase final de la política.

El objetivo de este marco es observar el proceso de formulación de políticas desde la concepción de las ideas, en donde los valores, normas, algoritmos e imágenes que configuran una forma de percibir el mundo se impone dependiendo de las mediaciones entre las redes de actores (Roth, 2008).

Narrativo por Emery Roe

En el narrativo se le da importancia al relato que utilizan los actores, ya que a través de ellos se median los acuerdos para definir las políticas, de ahí que los discursos representan una fuerza, en donde, a pesar de existir datos empíricos, tiene más peso las creencias de los actores, en especial cuando hay controversia. Por lo anterior, se hace necesario realizar un análisis narrativo de las políticas públicas, para ello se consideran cuatro fases, en la primera se identifican los principales relatos de la controversia, en particular se busca definir su guion. En la segunda, se ubican los relatos alternativos, es decir, aquellos que se oponían a los relatos que dominaban. En la tercera, se comparan todos los relatos para determinar en qué medida se puede replantear el problema de formulación de política (Roth, 2008).

Secuencial o procesos de política

El proceso de política fue el primer marco de análisis que se creó para estudiar las políticas públicas, tiene sus indicios en Harold Laswell que en 1956 realizó una propuesta inicial y que terminó por desarrollar Jones en 1970, con lo que se convirtió en un campo de interés académico. En esta perspectiva se plantea dividir la política pública en varias etapas para facilitar su estudio, lo que ha representado una de sus fortalezas porque permite generar conocimiento parcial de cada fase; sin embargo, también representa su principal debilidad ya que se pierde una visión de conjunto del proceso (Roth, 2008; Valencia, 2020).

Las etapas que integran el proceso de solución de problemas son: la definición del problema público y el establecimiento de agenda, la identificación de soluciones alternativas, la evaluación de opciones, la selección de opciones de política pública, la implementación y la evaluación (Parsons, 2007).

En la definición del problema y el establecimiento de la agenda, es donde una problemática o situación social es calificada como de interés público y por tanto debe ser atendida por el gobierno; en este proceso participan actores sociales que pueden operar a favor o en contra de los primeros planteamientos y que finalmente intervienen en su concepción. De esta forma, el gobierno se ve obligado a reconocer sus límites tanto técnicos como cognoscitivos, así como identificar la resistencia de grupos sociales, que lo lleven a ubicar las alternativas de solución. En este proceso debe validar y acordar con el público interesado a través de la interlocución, la evaluación de las opciones, que finalmente lo llevarán a la selección de la opción u opciones de política pública definitivas (Aguilar, 2010; Parsons, 2007).

Enseguida, se pasa a la etapa de implementación, en donde en palabras de Aguilar (2010) “el análisis de la política pública se vuelve un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, que consiste en valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política” (p. 50). Es decir, se debe observar cómo las instituciones operan la política, pero, además, es preciso considerar el componente político, pues es la etapa donde aparecen los intereses de actores sociales que impactan en su desarrollo, ya sea para apoyar, impulsar, modificar o resistirse a los planteamientos. Finalmente, en la etapa de evaluación, se busca contar con información sobre las mejoras que es necesario realizar en el diseño y operación de la política; a partir esta información inicia un nuevo ciclo de política, de ahí que Parson (2007) indique que se trata de una espiral porque cierra y abre un nuevo ciclo.

En suma, en estos marcos de análisis, la teoría de la elección racional y la IAD se centran en el análisis de la organización pública, ambos consideran que los actores institucionales tienen claridad sobre los propósitos que persiguen y para ello se asocian. La IAD contempla la influencia del contexto institucional y cultural para la operación de las políticas públicas.

El marco de advocacy coalitions, a diferencia de los marcos anteriores, se concentra en el diseño de las políticas públicas, su principal problema radica en lograr acuerdos entre los actores dominantes para la elección de la mejor solución

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

a un problema, principalmente porque tienen un conocimiento limitado sobre éste; además, los medios de comunicación, investigadores y analistas de política pueden intervenir en la opinión pública, que en combinación con los actores dominantes dan forma al diseño final de la política pública.

El marco referencial y narrativo también se ubican en el diseño de políticas públicas. En el primero, diversos actores tienen su propia visión de mundo y nivel de poder e influencia para negociar de manera que prevalezcan sus modos de ver la realidad. Aquellos actores que logran vincularse con diferentes decisores de política y convencerlos sobre sus planteamientos, pueden posicionar su perspectiva de solución de problemas y definir una política pública. En el segundo, el discurso de actores con influencia que sea más convincente entre la opinión pública podrá posicionar su perspectiva como alternativa de solución, independientemente de lo que muestren los resultados de estudios empíricos.

Finalmente, el secuencial o de procesos de política, pasa por diversas etapas que van desde la definición del problema hasta la evaluación de la política pública. De ahí que se considere el marco más completo, aunque su estudio se realice concentrándose en algunas de sus etapas.

Este trabajo de investigación en particular se centra en este marco de análisis en la etapa de implementación, ya que interesa conocer el proceso de operacionalización del ProFEN a partir de la participación de sus actores. Representa la perspectiva desde la que se considera pertinente realizar su análisis, pues se parte de la idea de que los actores no tienen propósitos definidos con claridad, como en los marcos de análisis de la elección racional y la IAD, sino que actúan con base en las circunstancias del entorno institucional, la interpretación que hagan sobre la política y la afectación que esta tenga sobre sus intereses y fuentes de poder.

4.1.3 La implementación de la política pública

En la implementación de la política pública se pueden encontrar diversas definiciones. Pressman y Wildavsky (1998) indican que es “una hipótesis que conlleva condiciones esenciales y consecuencias previstas” (p. 55), por lo que implica plantearse una serie de objetivos que traen como consecuencia la realización de diversas acciones para alcanzarlos. Rein y Rabinovitz (2000) exponen que son las preferencias del gobierno intervenidas por diferentes actores que negocian a partir de sus recursos de poder para que prevalezcan sus intereses, por lo que implicara necesariamente una desviación en relación con sus intenciones iniciales.

Para Sabatier y Mazmanian (2000) se trata de cumplir con un ordenamiento, en el que potencialmente se pueden ubicar los problemas que busca atender, los objetivos y posibles caminos para la implementación. Berman (2000) plantea que se trata de cumplir “una decisión proveniente de la autoridad” (p. 285) y de las acciones que los actores llevan a cabo para atender esa indicación. Lipsky (2018), en su teoría sobre the Street-Level Bureaucracy, asegura que la implementación es el conjunto de decisiones y rutinas que llevan a cabo los actores encargados de operar la política, así como las estrategias que idean para enfrentar las presiones en el trabajo.

Bardach enfatiza sobre la necesidad de observar el proceso de implementación como “juegos” (Hill y Hupe, 2022), en el que los actores utilizan diversas estrategias y tácticas para tener el control sobre la política a partir de sus intereses y poder, de esta forma el juego es sinónimo de control. Por su parte, Van Meter y Van Horn (2000) proponen que son “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (p. 99), ello incluye la traducción para su operacionalización y el esfuerzo para realizar los cambios necesarios; por esto, el estudio de la implementación implica analizar los “factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política” (p. 100).

Van Meter y Van Horn (2000) hacen una distinción entre el estudio de la implementación y el del impacto (evaluación). En la implementación se busca responder a la pregunta: ¿por qué ocurrió de esa manera?, es decir, explicar su desempeño; mientras que en la evaluación interesa indagar las consecuencias de las decisiones de política. En el caso de este estudio, se busca conocer el proceso de implementación del ProFEN, es decir, ¿cómo ocurrió? y ¿por qué de esa manera?

En general, parece haber cierto consenso entre estos autores para establecer que el proceso de implementación comienza una vez que se ha diseñado y comunicado la política a los encargados de operarla, excepto con Rein y Rabinovitz (2000), ya que conciben la etapa de implementación desde el mismo momento en que se diseña la política.

Enfoques para el análisis de la implementación de la política pública

Para el análisis de la implementación de políticas públicas existen dos enfoques que son los más reconocidos. El primero es el enfoque de arriba hacia abajo (top – down), en el que Sabatier (2008) expone que el análisis se concentra en observar desde el momento en que se toma la decisión del gobierno central; después, en reconocer las acciones que llevaron a cabo los funcionarios encargados de la implementación; enseguida, si la población objetivo fue consecuente con la política; y finalmente en valorar cómo se alcanzaron los objetivos, qué aspectos afectaron los resultados y cómo ha sido reformulada la política a lo largo del tiempo.

Las principales críticas a este enfoque han sido que tiende a olvidar a los actores de nivel calle, es decir, los que operan la política. En particular, que los modelos que proponen son difíciles de llevar a cabo cuando no hay una política específica a estudiar, sino un conjunto de varias de ellas. Normalmente sólo explican cuando una política no se puede implementar de manera efectiva, pero ignoran a la población objetivo a la que va dirigida la política en relación con su capacidad para eludirla o desviarla para el logro de sus intereses.

Por su parte, el enfoque de abajo hacia arriba (bottom – up) analiza lo que ocurre precisamente con los actores que traducen en acciones las políticas, así como sus habilidades para afectarlas a partir de su interpretación (Revuelta, 2007). Desde esta perspectiva el enfoque está puesto en la comprensión de la organización y sus actores, por lo que se analiza cómo a partir de su interpretación le dan una dirección a la política. En este sentido, los objetivos en la política deberían funcionar como una orientación; sin embargo, generalmente son ambiguos, por lo que surgen la necesidad de adaptarlos a sus contextos (Hill & Hupper, 2022).

En particular, en el ProFEN, que establece solo rumbos de acción con algunos indicadores de desempeño, implica que se tenga la libertad de elegir entre diversas formas de operar o no, es decir, la implementación puede tomar diversas vías, de ahí la importancia de conocer cómo fue que se adaptó y se institucionalizó. Revuelta (2007) indica que este enfoque de análisis de política es útil cuando existe un gran número de organizaciones y se está interesado en conocer su dinámica, como es el caso de las cinco escuelas normales en Aguascalientes. En particular reconoce la importancia de que el estudio de la implementación se realice considerando ambos enfoques y sus diferentes propuestas, con la intención de tener una visión más amplia del objeto de estudio.

La macro y micro-implementación como enfoque de análisis del ProFEN

Para este estudio sobre la implementación de la política pública para integrar a las escuelas normales en sus funciones a la educación superior, se ha elegido un enfoque de abajo hacia arriba (bottom-up), aunque toma algunos de los elementos del enfoque de arriba hacia abajo, pues se analiza a partir de la propuesta de Berman (2000), que se concentra en la implementación de una política federal que se lleva a cabo en una organización pública, lo que se asemeja al caso del ProFEN. Además, se ha enriquecido su planteamiento con las propuestas de Van Meter, Van Horn, Sabatier y Mazmanian (2000), puesto que apoyan a comprender mejor el fenómeno que se estudia.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Berman (2000) plantea dos escenarios de análisis que interactúan entre sí; la macro-implementación que es donde se proponen las políticas de gobierno federal, y la micro-implementación, que se centra en las organizaciones donde se ejecutan esas políticas. La implementación de políticas públicas de la federación tiene como problemática que se ejecutan en lo que él llama organizaciones locales, como lo son las escuelas normales. Sus dificultades radican principalmente en que tienen cierta autonomía, ya que no son controladas del todo por las autoridades federales y estatales, además de que presentan sus propias complicaciones para su operación.

De esta manera la implementación tiene dos problemáticas, la primera es que el gobierno federal requiere ejercer influencia en las organizaciones locales para que realicen las actividades conforme a lo esperado, que es lo que se denomina problema de macro-implementación; por el otro, las organizaciones locales deben diseñar y llevar a cabo ciertas prácticas para dar respuesta a la política, que es lo que se llama problema de micro-implementación.

En el caso de este estudio sobre las escuelas normales el contexto institucional en que se ubica la macro-implementación es en la DGESPE o DGESuM y en el Instituto de Educación de Aguascalientes, en donde, según expone Berman (2000), hay ciertos patrones de comportamiento establecidos que se traducen en reglas, funciones, procedimientos, rutinas y condiciones para operar de manera implícita ciertas acciones en la que intervienen diversos actores de distinto nivel que funcionan como una serie de capas superpuestas que es difícil de descubrir.

Lo anterior conforma “una estructura débilmente integrada” (p. 293) por lo que el autor propone el concepto de “integración débil” en la que este tipo de instancias se caracterizan porque “tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos” que son muestra de su cultura institucional, y en la que pueden tener o no cierto grado autonomía.

Del mismo modo, Berman destaca que entre más instancias de gobierno participan y se requiera de acuerdos interorganizacionales para la implementación,

habrá mayor incertidumbre y dificultades. Para ello identifica cuatro núcleos asociados: el primero, son la falta de acuerdos en relación con los objetivos; el segundo, las diferentes capacidades de influencia y autoridad; el tercero, es la falta de recursos económicos; y el cuarto, las dificultades de comunicación entre las instancias. Así, cuando la política atraviesa diversas instancias, el resultado de la implementación de cada una de ellas representa el insumo que recibirán las demás. De esta forma, el resultado de la implementación del ProFEN en el IEA, será el insumo para las escuelas normales.

Para explicar esta situación, Berman (2000) propone cuatro transiciones que corresponden a la macro-implementación (ver figura 8), en donde en cada una se “define y redefine constantemente la política” (p. 296), de esta manera, lo que ocurre en cada transición afecta a la siguiente o bien puede presentarse una ruptura. En la administración, la ambigüedad en las intenciones de la política termina por generar objetivos que son incompatibles entre sí y que además empeora el panorama cuando no hay directrices sobre como alcanzarlos. Lo anterior trae como consecuencia que esta ambigüedad ofrezca mayores libertades para que una instancia de gobierno diseñe un programa con base en sus características organizacionales.



Transición		Lleva a	Lo que ocurre aquí afecta a
Administración	Decisión de política de la autoridad	→	Diseño de un Programa gubernamental (ProFEN)
Adopción	Programa Gubernamental	→	Adopción de un proyecto (por la escuela normal)
Micro-implementación	Adopción de un proyecto	→	Implementación de una determinada práctica (por la escuela normal)
Validez técnica	Práctica implementada	→	Produce “X” resultados

Figura 8. Transiciones de la macro-implementación

Nota: Tomado y adaptado de Berman (2000, p. 296)

En la transición hacia la adopción de proyectos, puede también presentar rupturas, uno de ellos es que, si la política es opcional, la organización local puede tender a no adoptarla, ello depende de lo que planteé la política: sus incentivos; las características de los operadores de la política y de la organización; así como de las condiciones políticas, sociales y económicas del entorno. Cuando la adopción es obligatoria, la ruptura se da cuando el proyecto se realiza de manera simulada, es decir, se dice que se hace, aunque no se lleve a cabo.

La ruptura depende de qué tanto la política coincida con los intereses de la organización local, cuando no concuerdan, la instancia federal deberá instaurar mecanismos de supervisión y evaluación para lograr su implementación. Del mismo modo, aunque las autoridades federales tuvieran indicadores numéricos sobre la cantidad de organizaciones locales que participan en la política, ello no significa que sea así, porque se puede estar simulando su adopción. De ahí la importancia del proceso de micro-implementación que refiere a la práctica de la adopción.

Es importante destacar que la práctica implementada por cada organización local será diferente, a esto se le llama *mutación*, ya que el proyecto se adapta al contexto de la organización, de esta forma en Aguascalientes, en las escuelas normales se pueden tener cinco diferentes prácticas implementadas, por lo que los resultados pueden ser diversos, de ahí que el gobierno federal tenga poco control. Por ello este autor considera que el resultado de una política depende primordialmente de la organización local, es decir de la micro-implementación.

En este sentido, Berman (2000) indica que la micro-implementación se lleva a cabo en la organización en donde opera efectivamente la política y parte del supuesto de la necesidad del cambio organizacional, en donde los actores pueden adaptarse de formas inesperadas. Para este autor, la implementación efectiva se da cuando existe una *adaptación mutua* entre la política y el contexto organizacional, ya que la práctica implementada depende de las características de la política, de la organización en donde se lleva a cabo, de lo que ocurre en ella por la implementación y la forma en que se opera la política.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Berman propone que para su estudio se considere a las organizaciones locales como sistemas, porque se encuentran insertas en un contexto específico en el que ofrecen un servicio y con el cual interactúan; y, a la vez, en un contexto más amplio que interviene social y económicamente en la organización. De esta forma, señala que las características típicas de las organizaciones locales representan el contexto de la política, puntualiza las siguientes:

1. Prestan un servicio con interacción continua a lo largo del tiempo entre un servidor público y un beneficiario.
2. El servicio se lleva a cabo bajo juicios subjetivos y es difícil de medir por lo que las lleva a tener un mayor número de problemas. En este sentido, la adaptación durante el proceso de implementación se da más por ajustes burocráticos y políticos que por resultados de evaluaciones.
3. Tienen ausencia de competencia en el mercado con beneficiarios cautivos por lo que llevan a cabo su labor en un ambiente de confort.
4. Viven situaciones de incertidumbre cuando hay un cambio de política gubernamental, de directivos, elecciones, protestas de beneficiarios, huelgas del personal, etc., por lo que las decisiones de los funcionarios a cargo de estas organizaciones “están sujetas a modificaciones, negociaciones o anulaciones” (p. 309) por lo que la ruta de la política puede ser afectada por estos sucesos.

Berman (2000) indica que un analista de la política debe observar tanto la perspectiva federal o estatal, como la organización local, para esta última propone un modelo de tres fases:

a) Movilización, en donde los funcionarios locales (directores, subdirectores, coordinadores, o jefes de área de las escuelas normales) son los responsables de dar a conocer la política, juegan un papel importante para que esta sea aceptada, básicamente refiere a que planean la generación de apoyo político, académico o individual para asegurar el compromiso y la formación de coaliciones para su consolidación.

De estas acciones depende que una práctica forme parte de las rutinas o sea simplemente simulada para la obtención de recursos federales, aunque autores como Van Meter y Van Horn (2000) señalan que es la forma en que ejercen influencia para que los estados y organizaciones locales lleven a cabo ciertas acciones de política. Del mismo modo, la planeación juega un papel importante en esta fase, para ello es necesario una amplia participación del personal y de la generación de acuerdos, negociaciones y coaliciones para lograr su compromiso.

b) Implementación por parte de los actores de la organización. Implica la adaptación de la política, ya sea a “su comportamiento habitual o su comportamiento al plan” (p. 313). Esto puede significar que la implementación siga cuatro posibles rutas: ausencia total de implementación; cooptación, que significa que la política es modificada para adaptarla a las rutinas existentes (no hay cambio); aprendizaje tecnológico, en donde se adaptan los comportamientos rutinarios para ajustarse a la política; y adaptación mutua, que implica tanto la adaptación a la política como de los comportamientos de los actores.

c) Institucionalización, cuando la práctica implementada se convierte en parte de la rutina. Esto conlleva a que los funcionarios locales de las escuelas normales efectúen un conjunto de decisiones en las que cada una, requiere planear la generación de apoyo político, académico o individual por parte los actores involucrados, de forma que se routine la política y se incorpore a los procedimientos habituales. Además, precisa que los funcionarios sean conscientes que tomar una decisión no significa que se lleve a cabo de forma automática, por lo que es necesario un acompañamiento constante a los actores que operan la política. En las organizaciones estables, es posible que si la política es contraria a sus rutinas no ocurra la institucionalización. En este sentido, Van Meter y Van Horn (2000) señalan que dependerá de la magnitud del cambio y que será más fácil cuando no requiera de realizar cambios drásticos en su organización y cuando se tenga mayor consenso.

Es importante señalar que en la micro – implementación la política no puede ser controlada desde el exterior, su desempeño estará mediado por su proceso de

adaptación el cual no es posible prever, puesto que está sujeto a los actores y grupos que confluyen en las organizaciones.

Van Meter y Van Horn (2000) identifican seis factores implicados en el proceso de la implementación, que buscan visualizar cómo es que se ponen en práctica las políticas: Primero, las normas y los objetivos permiten ubicar los indicadores de desempeño de las políticas para conocer su grado de cumplimiento. Segundo, los recursos son los “fondos o incentivos” (p. 120) para la implementación, esto hace posible su operación, aunque suelen no ser suficientes, el que sean limitados conllevan a un fracaso en la implementación. En este sentido Sabatier y Mazmanian (2000) indican que debe haber un monto mínimo para garantizar el logro de los objetivos.

Tercero, la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción, conllevan la comprensión de las normas y objetivos del programa, de forma que los operadores sepan qué es lo que se espera de ellos; en este sentido la comunicación entre la autoridad federal, estatal o con las escuelas normales es esencial, puesto que los actores tenderán a hacer interpretaciones de la política y ésta se puede distorsionar. Sabatier y Mazmanian (2000) agregan que mientras más criterios de actuación tenga una política, habrá mayores posibilidades de que las acciones sean congruentes con los objetivos.

Cuarto, las características de las instancias responsables de la implementación, es decir, las inherentes a cada escuela normal, tanto en su estructura formal como en la informal influirán en su desempeño. Quinto, en el entorno económico, social y político es importante identificar como éste influye; para ello se requiere considerar las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, si los grupos externos a las escuelas normales que ejercen el poder favorecen o se oponen a la política, si la inclinación de la escuela normal es de oposición o de apoyo y si sus grupos o actores se han movilizad o a favor o en contra.

Sexto, las actitudes de los encargados de la implementación atravesarán cada uno de los factores mencionados con sus percepciones, cuatro son los

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

aspectos que pueden incidir por parte de los actores en el curso de la política: “su comprensión, discernimiento de la política, la orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta” (oposición, evasión, desviación) (p. 128).

En particular, una política puede ser rechazada porque no coincide con los valores, creencias, lealtades, intereses y relaciones entre los actores, en algunas situaciones pueden desafiarla abiertamente negándose a participar, otras pueden ser de menor intensidad evadiendo veladamente sus obligaciones. Para ello, Sabatier y Mazmanian (2000) proponen sanciones e incentivos a los actores para subsanar la neutralidad o el rechazo.

Un aspecto al que le otorgan relevancia estos autores es a la capacidad de la organización local para llevar a cabo las acciones de política, explican que se puede ver afectada por

sobrecarga de trabajo y la preparación deficiente del personal, la insuficiencia de información y de recursos financieros, las restricciones de tiempo ... el suministro de apoyo político, la asesoría y la asistencia técnica ..., la competencia del personal, la capacidad de liderazgo, la vitalidad, los nexos formales e informales con quienes elaboran la política (Van Meter y Van Horn, 2000, p. 137-138).

4.2 Liderazgo

Sabatier y Mazmanian (2000) identifican como variable que puede afectar el proceso de implementación al liderazgo, que lo traducen en el *compromiso y calidad* de los funcionarios de las organizaciones locales. Para ello distinguen dos aspectos, el primero refiere a “la orientación y prioridad de los objetivos en las preferencias” (p. 355) que tiene relación con sus normas profesionales y valores personales. El segundo, a su capacidad para dar cumplimiento, que estará asociada con la aceptación de los grupos de interés y del apoyo político de autoridades de distinto nivel, el cual está entremezclado con su capacidad para entablar buenas relaciones

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

con ellos, convencer a los que se oponen o desplazarlos a posiciones secundarias, así como tener un trato justo y motivacional con su personal.

Parece que en la implementación de políticas públicas se infiere que contar con la aceptación de los actores es suficiente para la su operación. De manera sintética, Sabatier y Mazmanian (2000) señalan algunas de las particularidades que los funcionarios deben tener, pero pareciera insuficiente para caracterizarlos, por lo que se consideró pertinente, tratándose en este estudio de escuelas de educación, retomar la literatura sobre liderazgo efectivo en donde se plantean ciertos patrones de comportamiento que los directores escolares deben poseer para obtener buenos resultados en el aprendizaje en un centro escolar que bien podría trasladarse a la operación de políticas públicas.

Por esta razón, se retoman las prácticas de liderazgo exitosas que proponen Leithwood, Day, Sammons, Harris, & Hopkins (2006), tratando de establecer un puente entre este conocimiento para identificar las características necesarias en los líderes para la implementación de políticas públicas. Para iniciar, se considera la conceptualización sobre liderazgo directivo que proponen Leithwood y Riehl (2009), que consiste en “la labor de movilizar e influenciar a otros para articular y lograr las intenciones y metas compartidas de la escuela” (p. 20).

En lo que refiere a las prácticas de liderazgo, Leithwood et. al (2006) distinguen cuatro categorías: establecer direcciones, desarrollo de personas, rediseño de la organización y gestión del programa de instrucción. En la primera categoría el líder se encarga de mantener motivado a su personal mediante un propósito moral, para ello, se distinguen tres prácticas específicas:

- Construir una visión compartida que sea convincente sobre el futuro de la escuela para que se sume el personal y los alumnos a este propósito, para ello establece valores centrales como lineamientos de actuación.
- Fomentar la aceptación de objetivos del grupo, identificando metas para la escuela y propiciando que formen parte de los objetivos individuales del personal y estudiantes.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- Altas expectativas de rendimiento, demostrando al personal y los estudiantes que se espera de ellos excelencia, calidad y alto desempeño.

En la segunda categoría, el líder no sólo desarrolla las capacidades de conocimiento y habilidades del personal, sino también el compromiso y la resiliencia, creando una percepción de dominio por lo que se sienten motivados. Para ello proponen tres prácticas:

- Brindar apoyo/consideración individualizados, en donde es esencial conocer las necesidades de su personal, llevándolos a un siguiente nivel de desarrollo, delegando funciones para brindar oportunidades de autorrealización, así como mantener una actitud de preocupación sobre los sentimientos y necesidades personales, en esencia crear una relación de apoyo – reconocimiento – recompensa.
- Estimulación intelectual. Alentar al personal a asumir riesgos intelectuales, mirar su trabajo desde diferentes perspectivas, cuestionar sus supuestos y repensar cómo se puede realizar una tarea, siendo los líderes el centro de los esfuerzos para la mejora de los aprendizajes escolares.
- Proporcionar un modelo adecuado. Manteniendo coherencia entre las palabras y los hechos, siendo transparente, proyectando confianza, optimismo, esperanza y resiliencia, es decir, modelando el comportamiento que considera deseable en su personal para lograr las metas institucionales; en especial, ejerciendo una influencia idealizada, cuando sirven de modelos a seguir mediante comportamiento y actitudes apropiados para generar confianza y respeto en los seguidores.

La tercera categoría consiste en crear condiciones de trabajo, de modo que el personal perciba que las circunstancias en las que se encuentran son propicias para lograr sus metas personales. Para ello se identifican cuatro prácticas:

- Construyendo culturales colaborativas, se efectúa al ofrecer oportunidades a su personal para colaborar en donde experimentan éxitos, con los van generando confianza mutua, buenas relaciones y

respeto. Lo anterior ayuda a establecer objetivos claros, roles de participación, compromiso, así como comunicación abierta y fluida.

- Reestructuración, con la creación de estructuras complementarias, de tiempos de planificación comunes con los profesores, equipos y grupos de trabajo para la resolución de problemas, distribuir el liderazgo para ciertas tareas y aumentar la participación del personal en la toma de decisiones.
- Construir relaciones productivas con las familias y las comunidades, cambiando la atención del personal de la escuela hacia mantener una estrecha relación hacia estos entornos, mediante lazos de responsabilidad pública con las comunidades para que la escuela gestione su legitimización.
- Conectar la escuela con su entorno más amplio, mantener contacto con personas fuera de sus escuelas en busca de información y asesoramiento, mantenerse al tanto de nuevas políticas, anticipando nuevas presiones y tendencias, así como conseguir apoyo externo para proyectos, a través de la participación en reuniones, conversaciones informales, llamadas telefónicas, correos electrónicos, asistencia a eventos sociales, entre otros.

La cuarta y última categoría, refiere a gestionar prácticas asociadas al aula para crear estabilidad y fortalecer la infraestructura institucional, para ello se ubican cuatro prácticas:

- Dotación al personal. Consiste en reclutar y retener a profesores comprometidos con la mejora escolar, especialmente cuando las circunstancias del entorno son difíciles.
- Proporcionar apoyo educativo, es esencial centrarse en la enseñanza y el aprendizaje, mediante la supervisión y evaluación de la instrucción, la coordinación del currículo y proporcionando recursos a los profesores para la actividad educativa. Esto incluye hablar y escuchar a los alumnos

para fomentar su autoestima e instar a profesores y estudiantes a dar énfasis al rendimiento académico.

- Seguimiento de la actividad escolar, en especial el monitoreo y evaluación del progreso del estudiante para el logro educativo.
- Proteger al personal de las distracciones en su trabajo, para ello evita que se dirijan a realizar actividades incompatibles con los objetivos de la institución, en especial cuando son influidos por los padres de familia, medios de comunicación, grupos de interés y el gobierno.

En el proceso de implementación del ProFEN, en las tres fases que involucra la micro-implementación, Berman (2000) señala que se requiere de la intervención de los funcionarios locales, es decir, de los directivos de las escuelas normales para que el programa sea aceptado y forme parte de las rutinas de la institución. Por ello, identificar las prácticas de liderazgo efectivo que coadyuvan en la operación, permite acercarse a una visión de conjunto sobre las acciones específicas que posibilitan la operación del ProFEN en diversos contextos institucionales.

4.3 La política en las políticas públicas

La política es la forma en que se llega a decisiones colectivas en la que los actores negocian, persuaden y se comprometen con otros, en lugar de mandarlos o coaccionarlos. La política se presenta en diversos niveles (familias, organizaciones o comunidades), se muestra en nuestras vidas cuando las personas no están de acuerdo sobre cuál sería la mejor decisión para un colectivo, es decir, hay opiniones divididas sobre el curso de acción a llevar a cabo, principalmente porque sus intereses se ven afectados o las propuestas no coinciden con sus valores; es en este momento en el que la política entra a resolver esos desacuerdos (Matheson, 2016, pp. 1-3).

Según Matheson “la política da forma a la política pública” (p. 2) cuando después de un proceso de debate, discusión, negociación, votación, persuasión, regateo y/o compromiso se toman decisiones sobre sus cursos de acción. Este autor señala que está relacionada con las ideas de la sociedad civil, la esfera pública y la

democracia. La sociedad civil comprende asociaciones, clubes, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y sindicatos. Bajo esta perspectiva la política se concentra en las fases de definición del problema y establecimiento de la agenda de las políticas públicas, quizá bajo la óptica de que una vez que se ha diseñado y comunicado a los operadores de nivel calle, tenderá a cumplir con los objetivos propuestos, pero, como se ha mencionado previamente, en la fase de implementación puede tomar diversas rutas.

Por ello, es importante destacar que, en esta etapa, también entran en juego diferentes actores con intereses y valores que de verse afectados iniciarán un proceso de negociación para traducir la política pública en lo que el colectivo considere como la mejor opción, sólo que, siendo dirigida a una organización escolar, se circunscribirá a ese espacio. En este sentido, en la búsqueda de referentes teóricos que ayuden a explicar los procesos políticos que se experimentan en las escuelas normales, se consideró que la micropolítica permite comprender sus dinámicas internas.

Micropolítica

Para conceptualizar la micropolítica, González (1998) propone recurrir a las propuestas de diversos autores como Hoyle (1988), quien menciona que se trata de estrategias que promueven los actores de manera individual o grupal haciendo uso de sus recursos de poder e influencia para mantener sus intereses y es un aspecto de la vida escolar que está implícito. La micropolítica para este autor este configurada por cuatro elementos: intereses diversos de los individuos de la organización que representan el contenido de la micropolítica; grupos que comparten un interés común; poder de la autoridad formal o de influencia, reconocido como informal; y estrategias para lograr sus fines.

Siguiendo a González (1998), expresa que Ball (1987, 1990) la reduce a tres aspectos, los intereses de los individuos, el mantenimiento del control de la organización y los conflictos reales o potenciales entre los miembros, en donde pueden intervenir actores externos a la organización. Del mismo modo, indica que

Blase (1991) la acota al uso del poder formal e informal de individuos y grupos para lograr sus objetivos, en especial cuando tienen percepciones diferentes de la realidad y motivación para influir en las decisiones o proteger sus intereses, aunque también reconoce la intervención de factores externos a la organización.

Para finalizar, González (1998) plantea que Bacharach y Mundell (1993) exponen que es el espacio escolar donde surgen los conflictos entre grupos de interés para conservar sus *lógicas de acción*, que son equivalentes a lo que otros autores han denominado intereses, objetivos o mantenimiento del control. Con base en lo anterior, en este estudio se asume que la micropolítica se conforma por distintas estrategias de diversos grupos, integrados por un conjunto de personas que comparten intereses, para ello hacen uso de su poder ya sea formal o informal, con la intención de imponer en la institución sus lógicas de acción, las cuales se configuran en un entramado de creencias, ideas y planteamientos. Los grupos pueden ubicarse dentro de la escuela normal o bien pueden ser externos, pero tienen como característica que buscan incidir en las dinámicas políticas que ocurren en la institución.

Componentes de la micropolítica

Para el análisis micropolítico, González (1998) propone centrar la atención en cinco componentes: el contenido de la lucha (la lógica de acción); la unidad de análisis que debe centrarse en los grupos de interés o en la organización como un todo; las dimensiones de poder, quién tiene autoridad formal, quién de influencia (informal) y cómo se produce la interacción; los actores relevantes, identificando los grupos de poder que se contraponen y sus lógicas de acción; las estrategias usadas, en específico cuándo y bajo qué circunstancias se forman coaliciones, negocian, compiten o se conflictúan.

En lo que refiere al contenido de la micropolítica es necesario poner atención en las lógicas de acción que están compuestas por ideas, creencias y planteamientos que se mantienen de manera perseverante por los individuos y grupos como metas para la organización, a través de ellas se definen los medios

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

que utilizan para la toma de decisiones, así como la apropiación de rutinas y prácticas.

En las dimensiones del poder, Bardisa (1997) menciona que en la autoridad formal se concentran los actores que tienen el derecho a la toma de decisiones, por lo que se trata de una posición jerárquica formal. Por su parte el de influencia, persuade a la autoridad para que se tomen decisiones en torno a sus lógicas de acción, ya que tienen acceso a información, recursos o realizan tareas clave que les otorgan poder y/o prestigio. El tipo de relaciones que establecen son multidireccionales.

En particular, Bardisa (1997) indica que el director debe mantener un equilibrio entre las responsabilidades que externamente le atribuye una autoridad en la que se espera cumpla y ejecute disposiciones normativas y vele por mantener en buen rumbo de la institución, aunque al mismo tiempo se enfrenta a cubrir las expectativas de la comunidad que representa y dirige.

Crozier y Friedberg (1990) exponen que el poder representa la posibilidad de que unos actores o grupos “actúen” sobre otros, por lo tanto lo definen como una relación de intercambio y adaptación entre ambos, ligado a la negociación, en donde se persigue un fin para aumentar los recursos (riqueza, prestigio y autoridad), que no puede transmitirse de un sujeto a otro, que se da en relaciones recíprocas que puede presentar desequilibrios a favor de un actor o grupo, y en donde el margen de libertad dependerá de los recursos que posean uno u otros para aumentar su libertad de acción.

También señalan que todo actor dispone de recursos individuales, culturales, económicos, sociales, etcétera y de un marco temporal, espacial y social con los cuales negocia. El conocimiento de estos recursos permite identificar la capacidad que tiene para establecer diversas relaciones de poder, así como de acumular y reinvertir sus recursos. En una organización existen límites estructurales que definen la forma en que pueden negociar los actores, de hecho, solo pueden

establecer relaciones de poder para perseguir fines colectivos, es decir en grupos, lo que restringe su capacidad de negociación.

En el caso de la dirección de la escuela, Bardisa (1997), por su parte, explica que puede repartir o no recursos con los integrantes de la escuela, por lo que habría que identificar si está en el centro de la actividad micropolítica, de ser así, habría que analizar lo que promueve, inhibe, consensua o decide por sí mismo.

González (1998), a su vez, identifica como fuentes de poder lo siguiente:

- La autoridad formal.
- El control de los recursos cuando son escasos, al lograr obtener apoyos, “manejar el presupuesto, distribuir materiales, manejar tecnologías, programas, etc.” (p. 233).
- La coerción o resistencia, que es la capacidad para organizar a los actores escolares para una huelga, no asistir a clases, iniciar un proceso legal de sanción, etc.
- Uso de las estructuras y reglamentos, ya que se usan por parte de autoridades formales para controlar profesores y alumnos o viceversa, por lo que refiere a la habilidad para usarlas como beneficio de intereses particulares.
- Control de conocimiento e información, en especial quienes ocupan puestos desde donde se “controlan, seleccionan, filtran, resumen, cierran canales de información” (p. 234).
- Control de procesos de toma de decisiones, particularmente cuando se influye en ellas; en esta parte participan especialmente los grupos de interés y coaliciones para afectar lo que suceda en la institución, esto interviene necesariamente en la implementación de políticas públicas.
- Control de la organización informal. La posibilidad de interrelacionarse con diversas personas que laboran en la escuela, creando relaciones cercanas a partir de las cuales se tienen diversas fuentes de

información sobre lo que ocurre en la institución, desde donde se pueden fraguar alianzas y coaliciones.

- El simbolismo y dirección del pensamiento, que refiere a la capacidad para persuadir sobre lo que otros actores puedan pensar, hacer, percibir y creer, es decir, controlar su ideología para definir su realidad, principalmente en relación con la que es o debería ser la escuela.
- El sexo y dirección de relaciones de sexos, en donde el acceso a posiciones de poder y prestigio es más fácil para los hombres que para las mujeres.

En cuanto a los actores, es importante reconocer que en las escuelas los individuos se unen en grupos de manera permanente e intermitente para *luchar* porque sus lógicas de acción formen parte de los objetivos de la institución, estos grupos pueden formar parte de la estructura formal y funciones de la escuela, o agruparse de manera informal para defenderse o influir en la toma de decisiones, por lo que no son localizables y visibles.

Bardisa (1997) afirma que los grupos se configuran mediante relaciones informales de empatía, amistad, conocimientos, entre otros, que los coaligan por la posibilidad de recibir algo a cambio. Además, precisa la necesidad de ubicar los actores que son consultados, los apoyos con los que cuentan y los temas en que se puede obtener ayudas de ellos o no. También agrega que los grupos de interés se pueden localizar en el exterior de la escuela intentando imponer sus lógicas de acción que es lo que se conoce como *macropolítica* que atañe, en este caso, a la autoridad educativa de nivel federal y estatal; por tanto, un análisis micropolítico debe considerar esta dimensión.

En relación con las estrategias que utilizan para lograr sus fines, González (1998) expone que pueden ser formales o informales, explícitas o implícitas, para ello los grupos de interés pueden movilizarse por sí solos, coaligarse con otros grupos, enfrentarse, competir o entrar en conflicto. La coalición sucede cuando hay intereses, necesidades y valores compartidos, pero dependerá del poder que posea

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

cada grupo y de la disposición a ceder en sus lógicas de acción, de ahí que, los que tengan menos posibilidad de influir en la escuela tenderán a coaligarse.

En el caso de que los grupos tuvieran la misma ideología, pero no coincidieran en su operacionalización, o bien, concordaran en las cuestiones prácticas, pero no en las ideológicas, utilizaran la estrategia de negociación para encontrar puntos en común para coaligarse. También cabe la posibilidad de tener cierta coincidencia ideológica y política, que puede mantener a los grupos cohesionados y con el tiempo configurarse en una *coalición dominante* que controle la estructura y recursos de la escuela. Sin embargo, la propia dinámica institucional puede generar coaliciones emergentes que desmantelen la dominante, debido precisamente a la actividad micropolítica en la organización. Empero, cuando no haya posibilidades de coaligarse la estrategia será competir y confrontarse entre grupos dando lugar a conflictos en la escuela.

Para Jares (1997) los conflictos tienen tres elementos constitutivos, el problema o motivo de la disputa, las personas protagonistas y el proceso seguido. Considera que el conflicto es positivo y necesario en la organización, pero cuando se hace crónico, es decir, no se resuelve se convierte en un factor que desestabiliza la institución. Para este autor las causas del conflicto están asociadas a dos aspectos: “la macroestructura del sistema educativo ... y a los procesos micropolíticos que en el seno de cada centro escolar tiene lugar” (p. 67), por lo que clasifica en cinco tipos las causas de conflictos de las escuelas: ideológico-científico, relacionadas con el poder, con la estructura, así como con cuestiones personales y de relación interpersonal.

Continuando con las estrategias que utilizan los grupos o actores, Bardisa (1997) identifica *el cotilleo, el rumor y el humor*, los clasifica como subversivos; ya que buscan minar el poder institucional y/o excluir a grupos o actores. En el cotilleo o chisme se hace público la vida privada de estudiantes, profesores y de la dirección de la escuela, además se busca juzgar las acciones que realizan con la intención de dividir, crear antagonismo y romper alianzas, para ello hay un informante clave que difunde de manera informal el mensaje. El rumor surge cuando no hay suficiente

información sobre una decisión o acontecimiento, por lo que se suple con desinformación para cubrir el vacío lo que generalmente lleva a descalificar un grupo, actor o autoridad formal o de influencia. El humor, sirve para desacreditar, ridiculizar y trivializar mediante una broma que pareciera ingenua, pero que en la realidad busca debilitar una figura de autoridad formal o de influencia.

Finalmente, Berman (2000) indica que una política pública no puede controlarse desde el exterior de una institución, sino que su desempeño esta mediado por actores y grupos, en ese caso, de las escuelas normales. Van Meter y Van Horn (2000), en este mismo sentido, agregan que uno de los factores implicados en el proceso de implementación son la estructura formal e informal, puesto que influyen en el desempeño de una política pública. De ahí la necesidad de recurrir a la micropolítica como elemento de análisis que permite explicitar cómo los actores y grupos intervienen a través de sus lógicas de acción, estrategias, configuración de sus grupos de poder y conflictos, en la implementación de la política pública, en particular en los cursos de acción que adopta.

CAPÍTULO 5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se presenta la postura metodológica utilizada en el estudio, la selección de casos, los documentos e informantes y las técnicas para la recuperación de la información, explicitando los propósitos que se persiguen con la elección del análisis documental y las entrevistas semiestructuradas. En esta última técnica se describe el proceso de construcción de los instrumentos y de validación. Finalmente, se narra la forma en que se realizó el análisis de los datos y las consideraciones éticas.

5.1 Diseño de investigación

La perspectiva desde la que se aborda esta investigación es de tipo cualitativo, a través del estudio de casos de alcance exploratorio (Simons, 2009/2011; Ramos-Garza, 2020). Este enfoque permite 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.

Es importante destacar que explorar este conjunto de escuelas permite visualizar sus características compartidas y su diversidad (Ramos-Garza, 2020), así como el rol que juegan los actores (SNTE, autoridades educativas o profesores) en cada institución; cercano a lo señala Simons (2009/2011):

es una investigación exhaustiva y desde múltiples perspectivas de la complejidad y unicidad de un determinado proyecto, política, institución, programa o sistema en un contexto “real”. Se basa en la investigación, integra diferentes métodos y se guía por las pruebas. La finalidad primordial es generar una comprensión exhaustiva de un tema determinado (por ejemplo, en una tesis), un programa, una política, una institución o un sistema, para generar conocimientos y/o el informar el desarrollo de políticas, la práctica profesional y la acción civil o de la comunidad” (p. 42).

5.2 Selección de casos

La presente investigación es un estudio de caso colectivo, pues busca explicar las diferencias entre las escuelas sobre la implementación de políticas públicas, en donde la unidad singular de análisis es la política educativa y su programa ProFEN, que tiene por objetivo transformar y consolidar a las escuelas normales en IES. Sus subelementos son las cinco escuelas normales de Aguascalientes. Ello apoyó en conocer cómo se llevó a cabo la operación del programa, además permitió identificar si entre escuelas hay características compartidas (Simons, 2009/2011).

Selección de documentos

La selección de documentos para el análisis se llevó a cabo mediante muestreo intencional del tipo por criterio (Patton, 1990). Se eligieron en primera instancia las Reglas de Operación del programa del periodo 2006-2020 para identificar los objetivos específicos que se planteaban y la definición que le daban al ProFEN. Lo anterior con la intención de ubicar continuidades sobre estos dos aspectos.

Los documentos que se eligieron en segunda instancia fueron las guías metodológicas que la autoridad federal hacía llegar a las autoridades educativas estatales y escuelas normales para la elaboración del ProFEN. Se consideró que es el documento más cercano a los actores, ya que establece los rumbos de acción que las escuelas normales deben plantearse para integrarse y consolidarse como IES. Asimismo, la autoridad educativa federal le da mayor énfasis, porque representa la guía para el proceso de planeación estratégica que llevan a cabo las escuelas para participar en la convocatoria del programa. De este modo lo que se buscó en las guías fue identificar los rumbos de acción del programa que mostraban continuidad de 2006 a 2020.

Es importante señalar que, de los rumbos de acción que tenían continuidad, se excluyó para este estudio la capacitación y actualización docente, porque semestralmente los profesores están obligados a participar en ello. Tampoco se incluyó la mejora de la infraestructura, organización y funcionamiento de la escuela

normal, certificación ISO 9001:2015, rendición de cuentas, y evolución de matrícula, puesto que son acciones que se consideraron más cercanas a la parte administrativa y, por tanto, alejadas de las actividades académicas de las escuelas normales. Solamente se consideró a la planeación estratégica, ya que a partir de su elaboración se detonan los demás rumbos de acción.

Finalmente, se consideraron datos estadísticos del Sistema de Información Básica de la Educación Normal (SIBEN), de evaluaciones de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias – PRODEP, del padrón de acreditación de los CIEES y de Reuniones Ordinarias del CONAEN. El criterio para su selección fue que estuvieran relacionados con algunos de los rumbos de acción del ProFEN y la información correspondiera al periodo 2006- 2020.

Selección de los informantes

La selección de los informantes fue a través de tres tipos de muestreo intencional. El primero fue muestreo por criterio (Patton, 1990), en donde se ubicaron a los exdirectores y secretarios generales de las delegaciones sindicales durante el periodo 2006 – 2020 de las cinco escuelas normales. La decisión de la selección fue considerando los siguientes criterios: los exdirectores eran las personas responsables directos de la implementación del instrumento de política y podían proporcionar información relevante sobre lo ocurrido. Por su parte, los secretarios generales de las delegaciones sindicales representaban al personal de la escuela normal en asuntos laborales y al mismo tiempo eran actores con influencia para intervenir en el proceso de implementación a partir de los intereses de los grupos.

De este modo, se contó con una población de 32 exdirectores y 22 exdelegados sindicales, por lo que se eligieron en primer lugar, a aquellos cuyo periodo fuera cercano al año 2008, ya que fue el momento en que la instancia federal debió atender la recomendación de política de evaluación externa para que las escuelas normales se visualicen realizando las mismas funciones de otras IES (SEP, 2008b).

Esta decisión de criterio de selección fue con la intención de contar con una visión de cómo inició el proceso de implementación de estos rumbos de acción en las escuelas normales. Adicionalmente, se seleccionaron aquellos exdirectores cuyo periodo de gestión estuviera entre 2015 y 2020, para observar lo ocurrido con el programa y su posible institucionalización.

En segundo lugar, se seleccionaron a aquellos informantes que tenían mayor disposición para realizar la entrevista y que su experiencia en el sistema de normales permitiera recabar información más cercana de lo que ocurre en estas organizaciones gubernamentales. De este modo, la muestra intencional fue de un total de ocho exdirectores y cuatro exdelegados sindicales. También es importante señalar que se decidió seleccionar esta muestra debido a la limitación de tiempo con el que se contaba para realizar esta investigación.

Con los exdelegados sindicales, se utilizó el criterio de disponibilidad para realizar la entrevista y que hubieran ocupado diversas posiciones, ya sea como directores, delegados sindicales o bien como secretarios de trabajo y conflictos de educación normal de la sección 1 del SNTE, de modo que su visión sobre lo que ocurría con el personal fuera más amplia y apegada a la instrumentación de programas.

Para el acceso a la información, es decir los nombres y medios de localización de los informantes, se solicitó el apoyo a la Coordinación de Instituciones Formadoras y de Actualización de Docentes del IEA, previo acuerdo con el titular de conflictos del subsistema de la sección 1 del SNTE, para obtener una base de datos con sus nombres y periodos de gestión, la cual se mantienen en anonimato para resguardar su confidencialidad.

El segundo tipo de muestreo fue combinado, haciendo uso del de bola de nieve y el tercero el de casos extremos (Patton, 1990), en donde se buscó localizar informantes clave con características particulares, entre ellas que fueran profesores de tiempo completo, de forma que tuvieran una visión amplia de lo que ocurre en la escuela (dinámicas, resistencias, procesos de negociación, lucha, rutinas, rituales,

etc.) y que su antigüedad en la escuela fuera de al menos 12 años. Esto con la finalidad de que se pudiera recuperar información sobre los procesos de adaptación o institucionalización que plantea Berman (2000). En el caso particular de la escuela 11, puesto que casi no se tiene contratación de profesores de tiempo completo se omitió este criterio.

De este modo, a los exdirectores de las escuelas normales, en el momento de cierre de la entrevista, se les preguntaba por los profesores de la escuela que se hubieran involucrado para llevar a cabo, de preferencia, varios de los rumbos de acción del ProFEN: habilitación de la planta académica, tutoría y asesoría académica, conformación de CA, estudio de seguimiento de egresados, evaluación de programas educativos o movilidad nacional o internacional.

También se solicitaron los nombres de profesores que no se involucraron en ninguno de los rumbos de acción del programa mencionados. Lo anterior, con la intención de ubicar el tipo de adaptación que se generó en la institución y recuperar las diversas perspectivas de los actores, tanto de aquellos que fueron partícipes, como de los que no lo hicieron. En las escuelas en las que se entrevistaron a dos exdirectores, se tomó como criterio de selección para la entrevista de profesores, que hubiera coincidencias en los nombres, cuando no era así, a que el docente tuviera disposición para la entrevista.

El conjunto de participantes seleccionados fue esencial para conocer el proceso de implementación del programa en las cinco escuelas normales de Aguascalientes, ya que, como sugiere Simons (2009/2011), interpretan o adaptan el programa a sus escenarios, necesidades, intereses y experiencias.

5.3 Técnicas para la recuperación de la información

Análisis documental

El análisis documental se realizó con dos propósitos, el primero era que contribuyera en la definición de categorías de análisis sobre los aspectos que plantea el

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

instrumento de política. Como se mencionó en párrafos anteriores, se efectuó sobre las Reglas de Operación del ProFEN y las guías metodológicas propuestas por la autoridad federal. Para ello, se elaboraron cuadros comparativos con información anual o bienal según lo estableciera cada documento. Derivado de ello, en el caso de las Reglas de Operación, se desarrollaron dos archivos, el primero titulado “Evolución de los objetivos específicos planteados por el PEFEN” (anexo B) y el segundo “Evolución de la definición del ProFEN” (anexo C), de modo que se pudieran identificar algún cambio en su conceptualización.

Del mismo modo, de las guías metodológicas para la elaboración del ProFEN, se realizó un documento titulado “Cuadro comparativo de los rumbos de política del ProFEN 2006-2020” (anexo A), para identificar las acciones del instrumento de política que mostraban continuidad, de forma que al permanecer constante de 2006 a 2020 se pudiera dar cuenta de su implementación en las escuelas normales. De los rumbos de acción que mostraban continuidad se eligieron sólo aquellos que estuvieran ligados al ámbito académico, con excepción de la planeación estratégica. También se realizó otro “Cuadro comparativo sobre la conceptualización de rumbos que tenían continuidad” (anexo D) de cada acción de política con base en cómo lo definían en las guías, algunas veces se podía localizar de forma textual y otras veces hubo que realizar una reconstrucción con base en el contenido de las guías. Esto también apoyó la definición de categorías y subcategorías de análisis.

El segundo propósito, fue contar con información estadística sobre el comportamiento nacional, estatal y por escuela normal de los rumbos de acción del ProFEN. De esta manera se localizaron datos con relación a la habilitación de la planta académica, tiempo de dedicación, evolución en el reconocimiento al perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) y en la conformación de Cuerpos Académicos, así como los programas educativos acreditados por CIEES.

Entrevista semiestructurada

El tipo de entrevista que se realizó para recuperar información sobre el tema de investigación fue la entrevista semiestructura (Vela, 2013), que es la que el investigador mantiene como una conversación centrada en ciertos temas y da espacio a los informantes para definir el contenido de la discusión. Lo anterior, también responde a que las personas que fueron entrevistadas han ocupado o ocupan cargos directivos o delegacionales del SNTE.

Adicional a ello, el interés se centró en recuperar información sobre la participación de estos actores y grupos en la implementación del ProFEN, para ello se han identificado los rumbos de acción, en esencia de aquellas acciones que muestran continuidad de 2006 a 2020 en el ámbito académico y la planeación estratégica. Estos rumbos son temas particulares para abordar con los entrevistados, por tanto, al contar con poco tiempo se requirió mantener la conversación enfocada, aunque dando espacio y libertad suficientes al informante para obtener los datos (Rodríguez – Gómez, 2014).

Para ello, se diseñó una guía de entrevista para exdirectores (anexo E), que posteriormente fue adaptada para los delegacionales del SNTE (anexo F) y los profesores (anexo G). La tabla tres muestra las categorías y subcategorías de los rumbos de acción del ProFEN seleccionadas de 2006- 2020. Por su parte la tabla cuatro presenta lo que se ha denominado implementación de las políticas y política en las políticas. Finalmente, de cada subcategoría se diseñaron preguntas que conformaron un guion.

Tabla 3.

Categorías y subcategorías de los rumbos de acción del ProFEN que muestran continuidad 2006- 2020

Categoría	Conceptualización	Subcategorías
Planeación estratégica	Planeación estratégica y prospectiva que realiza la escuela con base en los mecanismos que establece el ProFEN para su realización (autoevaluación de los rumbos de acción, planeación y elaboración de un proyecto para obtener recursos económicos).	
Habilitación de la planta académica	Indaga el incremento de Profesores de Tiempo Completo (PTC) con posgrados y titulados o estudiando en posgrados de PNCP, autorizados por DGEsUM o impartidos por Centros Regionales (CRESON, CRETAM, CRESUR), que cuente con el perfil deseable de PRODEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión. Aumento del número de plazas de Tiempo Completo. Las aportaciones de los profesores con perfil PRODEP a la institución se realiza a través de la participación en CA, líneas de investigación, publicaciones, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Profesores de tiempo completo con posgrado y titulados. - Profesores estudiando un posgrado de PNCP, autorizados por DGEsUM o impartidos por Centros Regionales (CRESON, CRETAM, CRESUR) - Profesores con perfil deseable de PRODEP - Profesores que realicen funciones de docencia, investigación y difusión. - Incremento de plazas de tiempo completo. - Aportaciones de los profesores con perfil deseable a la institución (participación en CA, líneas de investigación, publicaciones, otras.)
Conformación de CA	Formación de CA para que realicen de forma cotidiana las funciones de docencia, investigación, redes de colaboración, comunidades de práctica académica y difusión. Los CA colaboran con IES, desarrollando investigación en conjunto. Contar con profesores de tiempo completo. Desarrollo de líneas de investigación y aplicación del conocimiento (LGAC).	<ul style="list-style-type: none"> - CA registrados ante PRODEP - CA participando en redes de colaboración y tipo de institución.
Tutoría y asesoría académica	Programas y actividades de apoyo para estudiantes de 1° al 6° semestre: tutoría y actividades complementarias. Acompañamiento para la titulación a estudiantes de 7° y 8° semestre. Apoyo para estudiantes de nuevo ingreso. Tutoría para la práctica docente dentro de las instituciones de educación básica. Actividades de apoyo a estudiantes que presentan carencias académicas.	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades de tutoría para apoyo de estudiantes de 1° a 6° semestre. - Actividades complementarias para apoyo a estudiantes de 1° a 6° semestre. - Actividades de acompañamiento a estudiantes de 7° y 8° semestre.

Categoría	Conceptualización	Subcategorías
		<ul style="list-style-type: none"> - Actividades de apoyo a estudiantes de nuevo ingreso. - Actividades de apoyo a la práctica docente de los estudiantes. - Actividades de apoyo a estudiantes que presentan carencias académicas.
Estudio de seguimiento de egresados	Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos para realimentar la toma de decisiones con respecto al programa educativo, el cumplimiento del perfil de egreso, la oferta de formación educación continua, las carencias académicas de los egresados en el mercado laboral, el impacto de la tutoría y asesoría a estudiantes y los resultados de ingreso al servicio profesional docente. Realizar estudio de empleadores	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de seguimiento a egresados. - Funcionalidad del seguimiento de egresados (realimentar la toma de decisiones del PE, cumplimiento del perfil de egreso, oferta de formación continua, carencias académicas de egresados en el mercado laboral, impacto de la tutoría y asesoría a estudiantes) - Programa de estudio de empleadores.
Evaluación de programas educativos	Evaluación de los programas educativos para que sean reconocidos por su buena calidad, mediante esquemas y procedimientos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, a través de los CIEES	<ul style="list-style-type: none"> - Programas educativos reconocidos por su buena calidad por los CIEES
Movilidad nacional e internacional	Promover la movilidad de estudiantes y profesores, entre ellos, intercambios, vinculación académica, investigación y generación de conocimiento, redes de colaboración y comunidades de práctica, en IES nacionales o extranjeras.	<ul style="list-style-type: none"> - Movilidad académica de estudiantes y profesores (intercambios, vinculación académica, investigación y generación de conocimiento, redes de colaboración y comunidades de prácticas) nacional o extranjera.

Fuente: Elaboración propia, con base en el anexo D de este documento.

Tabla 4.

Categorías y subcategorías de la implementación de las políticas y de la política en las políticas

Categoría	Conceptualización	Subcategoría
Micro - implementación	Es en la organización en donde opera efectivamente la política, parte del supuesto de la necesidad de cambio organizacional, en donde los actores pueden adaptarse de formas inesperadas.	<ul style="list-style-type: none"> - Movilización. Funcionarios y/o directores dan a conocer la política (planean la generación de apoyo político, académico o individual para asegurar compromiso y la formación de coaliciones). - Implementación por parte de los actores de la organización: ausencia total de la implementación, cooptación (adaptarla a rutinas existentes), aprendizaje tecnológico (comportamientos rutinarios se ajustan a la política) y adaptación mutua (ambos tanto la política como los actores se adaptan). - Institucionalización. La práctica implementada se convierte en parte de la rutina. - Aspectos que favorecieron o limitaron la operación de la política.
Política en las políticas públicas	Es la forma en que se llega a decisiones colectivas en la que los actores negocian, persuaden y se comprometen con otros. Se presenta cuando las personas no están de acuerdo sobre la mejor decisión para un colectivo, hay opiniones divididas sobre el curso de acción a llevar a cabo, principalmente porque sus intereses se ven afectados o las propuestas no coinciden con sus valores.	<ul style="list-style-type: none"> - Intervención del SNTE para negociar, debatir, discutir, persuadir y adquirir compromisos para traducir el programa a lo que el colectivo considera la mejor opción. - Intervención de los profesores para negociar, debatir, discutir, persuadir y adquirir compromisos para traducir el programa a lo que el colectivo considera la mejor opción. - Intervención de la autoridad educativa para negociar, debatir, discutir, persuadir y adquirir compromisos para traducir el programa a lo que el colectivo considera la mejor opción.

Fuente: Elaboración propia, con base en el marco teórico desarrollado de este documento.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Las guías de entrevista contaban con una presentación en la cual se indicaba que se trataba de un trabajo de corte cualitativo, el objetivo general de la investigación, que la información era confidencial y sólo se usaría para el objetivo planteado. Adicionalmente, se solicitaban datos generales de los entrevistados como nombre completo, puesto o puestos que se habían ocupado, el tipo de contratación (tiempo completo, medio tiempo, jubilado, etc.) y la antigüedad. En caso de directivos y exdelegados del SNTE, se solicitaba el periodo en funciones. Posteriormente, las preguntas fueron ordenadas de forma que se le diera una secuencia lógica para el entrevistado y facilitara el inicio, desarrollo y cierre de la entrevista.

Previamente, a los entrevistados se les comunicó el objetivo de la entrevista, se les proporcionaron las categorías de los rumbos de acción del ProFEN. En el caso de los exdirectores y exdelegados del SNTE, se les comentó que se hablaría del periodo en que estuvieron en funciones y lo que ocurría en ese tiempo con respecto a esos rumbos con la intención de que contarán con información contextualizada. Las entrevistas se realizaron en los espacios y horarios que los entrevistados establecieron.

La validación de los instrumentos se hizo mediante juicio de expertos, los cuales fueron dos especialistas del área de educación del Centro de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAA y una especialista que labora en educación normal de la Escuela Normal Superior Federal de Aguascalientes, quienes valoraron su pertinencia. Así también, se realizó el pilotaje de las guías de entrevista para profesores, exdelegados del SNTE y exdirectores.

Derivado del juicio de expertos y el pilotaje, se rediseñaron los instrumentos; en el caso de profesores, se omitieron algunas preguntas que solicitaban la misma información y se reformularon otras por no proporcionar la información que se requería. En el caso de los exdelegados, el instrumento se reformuló casi en su totalidad dado que se observó que no contaban con información detallada sobre el ProFEN, por lo que se redirigió a recabar información sobre los procesos y acciones que llevaban a cabo en sus funciones sindicales y su participación en las decisiones institucionales. En el instrumento para exdirectores hubo que reformular las

preguntas ya que se manifestó que parecía que contestaban un examen, además de cambiar el orden para facilitar el *rapport*.

5.4 Análisis de los datos

Análisis documental

Para el análisis documental se construyeron matrices acordes con los planteamientos de Miles, Huberman y Saldaña (2014), en las que es esencial la intersección de dos listas que se organizan en filas y columnas, para visualizar la información de forma esquemática con la intención de lograr un análisis detallado. La información se organizó de forma cronológica para observar cómo fueron evolucionando los planteamientos del programa o sus datos estadísticos.

Entrevista semiestructurada

Las entrevistas fueron grabadas, luego se cargaron a la herramienta de Google News Initiative, denominado Pintpoint, para que se hiciera una transcripción inicial, luego mediante la App Web Otranscribe se corrigieron las transcripciones con apoyo de auxiliares que finalmente las exportaron al procesador de textos Word. Dichas transcripciones tuvieron una revisión final por parte de la investigadora de forma que se cuidara la veracidad de los datos que proporcionaron los informantes.

Para el análisis, se decidió hacerlo por escuela normal para tener una descripción de lo que ocurría en la institución. Para ello, se utilizó el software de análisis de datos cualitativos Atlas-ti, creando un proyecto por escuela, en donde se codificó la información de cada informante, tomando como referente las categorías que se tenían delimitadas. El resto de la información que no entraba dentro de estas categorías se codificó de forma abierta, después se revisaron los códigos y luego se agruparon en nuevas categorías (Álvarez-Gayou, 2014).

Una vez concluida la codificación de una de las instituciones, se creó un libro de códigos que sirvió de base para la codificación de las transcripciones de las demás escuelas; sin embargo, conforme iban aumentando el número de actores

que participaban en la categoría de análisis de la política en las políticas públicas, el libro de códigos se fue incrementando.

Cuando se concluyó con la codificación y agrupación en categorías, se redactó un reporte por escuela normal. En la narrativa se hizo una reconstrucción de los hechos de forma cronológica, en la que se procuró especificar el año o años en que ocurrieron, integrando la información que proporcionaba cada actor. En algunas ocasiones coincidían, en otras se complementaba, sin encontrar discrepancias. Este documento contenía además citas textuales de los informantes, con la intención de evitar que la interpretación fuera sesgada por la visión de mundo de la investigadora al haber sido funcionaria y profesora en las escuelas normales de Aguascalientes.

Enseguida se realizó una tabla de doble entrada en donde se colocaba en la columna de la izquierda un párrafo del documento y en la columna de la derecha los referentes con los que tenía relación del marco teórico. Cuando no se podía establecer esta relación, se efectuaba una indagación teórica con el propósito de identificar elementos que facilitaran la comprensión de los hallazgos encontrados. Este fue el caso de la categoría emergente de liderazgo y de la política en las políticas públicas. En esta última, aunque, inicialmente se había considerado en el marco teórico, no permitía genera explicaciones sobre lo que ocurría en las instituciones, por lo que fue necesario recurrir al referente de micropolítica. Posteriormente, el marco teórico se complementó con esta información.

Después se renombró a cada institución mediante la hoja de cálculo Excel con la fórmula *aleatorio* para que devolviera un numero entre 0 y 100. De esta forma las escuelas normales se identificaron con los números 2, 11, 25, 86 y 92. Posteriormente, se redactó un nuevo documento que dio respuesta a los primeros cinco objetivos específicos, en donde se suplieron los años por la palabra *etapas* (primera etapa, segunda, etc.) y se omitieron casi todas las citas textuales de los entrevistados. Lo anterior con la intención de cuidar su anonimato.

Para resguardar la confidencialidad de los informantes se creó un código con el que se distinguen a cada uno, como se muestra en la tabla cinco:

Tabla 5.

Asignación de códigos por informante

Escuela Normal	Código	Tipo de informante
2	DAE2	Director A
	DBE2	Director B
	DSAE2	Delegado sindical
	PAE2	Profesor que se integro
	PBE2	Profesor que no se integro
11	DAE11	Director A
	PAE11	Profesor que se integro
	PBE11	Profesor que no se integro
25	DAE25	Director A
	DSA25	Delegado sindical
	PAE25	Profesor que se integro
	PBE25	Profesor que no se integro
86	DAE86	Director A
	DBE86	Director B
	DSAE86	Delegado sindical
	PAE86	Profesor que se integro
	PBE86	Profesor que no se integro
92	DAE92	Director A
	DBE92	Director B
	DSAE92	Delegado sindical
	PAE92	Profesor que se integro
	PBE92	Profesor que no se integro

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se realizó un análisis comparativo de las escuelas normales considerando el concepto de institucionalización de la micro-implementación como eje para establecer su nivel de consolidación como IES. Esta información se complementó con los datos estadísticos nacionales, de Aguascalientes y por escuela normal.

5.5. Ética en el estudio

Durante el proceso de investigación se buscó respetar la dignidad de las personas y su integridad mediante dos aspectos éticos: 1) la confidencialidad que consiste en ganarse la confianza de los informantes a través de la comunicación de los objetivos y del uso de la investigación; condición que válida los datos, cuidando que aquella que sea sensible, personal o problemática y se desee mantener el anonimato se respete, aunque las conclusiones se hagan públicas; y 2) la protección de los participantes evitando daño psicológico y emocional (American Psychological Association, 2020/2021).

CAPÍTULO 6. RESULTADOS

6.1 Hallazgos por escuela normal

Para dar cuenta de lo que ocurrió con la implementación del ProFEN para integrar y consolidar a las escuelas normales de Aguascalientes en IES, a continuación se presenta los hallazgos por cada institución. Se consideró como lente de análisis el enfoque que propone Berman (2000) en relación con la macro y micro implementación. De cada institución se retoma la macro-implementación como un elemento contextual que permite explicitar cómo se comunicó el programa, lo que significó para los actores y sus implicaciones en la puesta en operación.

Posteriormente, desde una perspectiva de micro-implementación, se expone cómo cada escuela respondió a las demandas del programa. Al inicio se presenta un panorama general sobre el conjunto de cambios que propició, después se toman las fases de movilización, adaptación e institucionalización para develar las estrategias que llevaron a cabo los actores para iniciar la operación, identificar las rutas que adoptó el programa y cuáles llegaron a formar parte de las rutinas institucionales.

En la fase de movilización se ubican varias etapas que se les podría identificar como de reinicio, que corresponden al cambio de responsable de la dirección de la escuela que se presenta cada dos o cuatro años por acuerdos entre el SNTE y el IEA. Esta situación acontece cuando los rumbos de acción del ProFEN no están institucionalizados, por lo que implica una nueva adopción del proyecto y planear su ejecución, además del apoyo político y burocrático. Cuando esto sucede, se reinicia la fase de movilización, por lo que hay una nueva ruta de adaptación.

Respecto a las rutas de adopción, Berman (2000) propone cuatro posibles rutas: la ausencia total, la cooptación, el aprendizaje tecnológico y la adaptación mutua. En este estudio se identificaron tres adicionales:

- Aprendizaje tecnológico temporal, en donde se realiza la implementación lo

más cercano posible a lo que establece el programa, sólo para atender a la demanda de manera temporal. Una vez concluida la tarea se continúa con las rutinas existentes.

- Intermittencia, que está asociada al efecto de reinicio de la movilización que se presenta cuando un rumbo de acción no se ha institucionalizado y hay un cambio de directivo en la escuela normal. Esta ruta consiste en interpretar y operar el programa con base en las creencias de ciertos actores institucionales, luego cesa su operación temporalmente. Después, con otros actores vuelve a iniciar, pero con otros esquemas de interpretación y operación. Esta situación se repite una y otra vez creando un bucle, haciendo imposible su institucionalización.
- Adaptación parcial, se presenta cuando sólo una parte de los actores de la institución se integran al programa, mientras que otros no lo hacen.

Enseguida, se describen los aspectos que favorecieron la operación del programa y las dificultades que se enfrentaron. Finalmente, se describe como opera el ProFEN, ya que en la implementación de políticas públicas el rumbo que toman está delimitado por esta influencia.

6.1.1 Escuela Normal 2

En el proceso de implementación que refiere a la macro-implementación, se comunica el programa desde la instancia estatal, a través de dos etapas, en la primera el director del IEA informa que las escuelas normales pertenecen al subsistema de educación superior. En la segunda, la SEN³ anuncia la implementación del ProFEN en su primera fase, con la elaboración de la planeación estratégica. Al respecto, los actores percibieron alta exigencia, poco conocimiento y comprensión del programa por parte de la SEN, lo que significó un proceso difícil

³ De 2006 a 2016 las escuelas normales en Aguascalientes dependían de la Subdirección de Educación Normal (SEN). De 2017 a 2022 debido a una reestructuración organizacional del IEA, la SEN se convirtió en la Coordinación de Instituciones Formadoras y Actualización de Docentes (CIFAD). En este trabajo se mencionan ambos denominativos con base a la temporalidad en que ocurrieron los acontecimientos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

y complejo por la falta de experiencia.

Acorde con lo que proponen Van Meter y Van Horn (2000), las políticas deben ser comprendidas por los individuos que las implementan ya que de lo contrario puede haber distorsiones, que, aunque son inevitables, debe buscarse que haya exactitud, claridad y coherencia. En esta primera fase se observa una falta de comunicación interorganizacional por parte de la federación, que es la encargada de comunicar el programa, lo que trajo como consecuencia un efecto en cascada, que se observa en la falta de comprensión por parte de la SEN en Aguascalientes y, por ende, en la escuela normal.

El ProFEN propició cambios organizacionales en las academias de docentes que se configuraron en espacios de intercambio de experiencias y actualización y, en la infraestructura de forma que los lugares de trabajo fueron más funcionales.

Fases de micro-implementación

Fase de movilización

En la planeación estratégica, en una primera etapa, la dirección una vez que asumió el cargo, al observar carencias en la comprensión del programa por parte de la SEN, solicitó apoyo al Centro Regional de Educación Normal de Aguascalientes para la capacitación y acompañamiento del personal, ya que previamente laboraba en esta institución y desde su perspectiva en esta escuela, había claridad sobre los procesos a seguir. Con lo anterior logró integrar al personal en la elaboración del ProFEN de forma que la participación fuera colectiva y se apropiaran del programa, lo que representó, acorde con Berman (2000), un mecanismo importante para generar el apoyo político que se requería para su aceptación.

La tutoría comenzó con el diseño de un programa que consideraba cuestiones psicológicas, emocionales, académicas y profesionales, así como con la capacitación a profesores por parte de ANUIES, después se creó el departamento de tutorías, dependiendo del área de docencia con la intención de identificar alumnos en riesgo de fracaso escolar y la atención al estudiantado se hizo en

pequeños grupos dentro del horario de clase. En una segunda etapa los alumnos se distribuyeron entre los profesores al interior de cada academia, fueron diversas las estrategias de atención, así como su temporalidad. Los cambios del personal encargado del departamento se realizaban cada semestre.

En la asesoría de titulación, con el cambio de plan de estudios en el 2018, se integraron asesores de diversos semestres, la asesoría inició en el sexto semestre y culminaba en el octavo. La modalidad que más se eligió por parte de los estudiantes fue el Informe de Prácticas Profesionales, quizá por influencia del profesorado, ya que era la más cercana al trabajo de titulación que realizaban en el plan de estudios 1999.

En el seguimiento de egresados en la etapa inicial, se creó el departamento con un responsable y se capacitó al personal; en una etapa subsecuente se volvió a capacitar. En cuanto a la evaluación de programas educativos, en un inicio no hubo movilización, porque la dirección de la escuela no estaba de acuerdo con el rumbo de acción. En otra etapa, el director dio la indicación de participar, así que se distribuyó a los profesores por programas educativos acorde con su especialidad laboral; sin embargo, sólo uno fue reconocido por su buena calidad, creando entre el personal una percepción de incapacidad para atender el programa.

En una tercera etapa, el director realizó un proceso de *reequilibrios* de poder en el que movió a las personas que no estaban de acuerdo con la evaluación (Sabatier & Mazmanian, 2000), y trabajó en torno a la unidad del personal y la concientización sobre la importancia de participar en la evaluación de programas. Una vez que se logró generar el apoyo político para llevar a cabo el rumbo de acción, se eligió a un profesor joven que estuviera de acuerdo con su implementación. En una cuarta etapa, se creó en la estructura organizacional la coordinación institucional de evaluación y se integró un equipo conformado por las subdirecciones y jefatura de docencia. Esta vez se enfocaron a la acreditación de una licenciatura, logrando el reconocimiento de tres programas.

En la movilidad nacional e internacional, en la primera etapa, se obtuvo

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

recursos para realizar 11 intercambios académicos en los que se compartieron experiencias en torno al documento de titulación y la práctica docente. En la segunda, hubo que negociar con el comité estudiantil para que la movilidad estudiantil no fuera un recurso exclusivo para ellos. En una tercera etapa se multiplicaron las acciones a nivel nacional e internacional de profesores y estudiantes con la firma de convenios. En el año 2020, debido a la pandemia por COVID- 19, migraron a la movilidad en ambientes virtuales. En los CA, en una etapa inicial se realizó una reunión en la que se indicó que se deberían conformar, sin claridad, sobre lo que eran y como se integraban. En una segunda, se implementó un seminario de investigación para capacitar al personal docente, aunque no prosperó por grupos de docentes que estaban en conflicto.

Rutas de adaptación y fase de institucionalización

La planeación estratégica no está institucionalizada en esta escuela, debido a que para cada etapa en que se emitía la convocatoria por la instancia federal para participar, la escuela normal integraba un pequeño grupo de profesores que al culminar el trabajo se disgregaba. Durante el proceso de construcción, la escuela enfrentaba diversas dificultades: 1) no formaban parte del equipo directivo, 2) no habían sido capacitados en este rumbo de acción, 3) tenían restricciones para acceder a datos estadísticos sobre la escuela, 4) había sobrecargas de trabajo y 5) existían presiones para culminar en poco tiempo. Por todo esto la ruta de adaptación que siguió fue de aprendizaje tecnológico temporal.

La tutoría, por su parte, no se encuentra institucionalizada por constantes cambios de personal, propósitos, seguimiento, tipo de acompañamiento y de regularidad de atención, lo que llevó a la necesidad de ubicar a una persona que fuera consecuente con el programa (Sabatier & Mazmanian, 2000) y de lineamientos precisos que permitieran su comprensión (Van Meter & Van Horn, 2000). De esta forma, la ruta de adaptación fue de intermitencia.

La asesoría para la práctica docente de los estudiantes está institucionalizada con una ruta de adaptación mutua, porque es uno de los rasgos

identitarios de la formación de docentes en las escuelas normales. Por su parte, la asesoría para la titulación con el cambio de plan de estudios 2018 se ampliaron las modalidades de titulación a tres: Informe de Prácticas Profesionales, Tesis de Investigación y Portafolio de Evidencias y aún no se encuentra institucionalizada, por su reciente implementación, aunque comienza a perfilarse, ya que presenta una ruta de adaptación mutua.

El estudio de seguimiento de egresados y empleadores no se encuentra institucionalizado. Su ruta de adaptación ha sido la ausencia total, debido a que no se tiene claridad sobre sus propósitos y operación y a la falta de una persona a cargo de este rumbo de acción que fuera consecuente con éste.

En la evaluación de programas educativos, aunque la escuela ha logrado acreditar tres programas educativos, se percibe endeble la institucionalización, ya que depende de que la dirección de la escuela este convencida de su operación en la institución y medie los acuerdos necesarios entre los grupos de interés para su implementación. Ha pasado por tres rutas de adaptación, en un inicio fue la ausencia total, luego paso a ser de aprendizaje tecnológico y recientemente de adaptación mutua.

La movilidad nacional e internacional podría parecer una actividad institucionalizada, aunque se percibe frágil, ya que depende de la asignación de recursos económicos para su operación, o bien, de la emisión de convocatorias a nivel federal o estatal. También hace falta un programa institucional con propósitos definidos. Su ruta de adaptación ha sido el aprendizaje tecnológico.

En la habilitación de la planta académica, se encuentra institucionalizado que el ingreso de profesores a la escuela normal sea al margen de la normatividad mediante acuerdos de palabra entre la dirección del IEA y el secretario general de la sección 1 del SNTE, de esta forma se integran los familiares de docentes que se jubilan, personal *recomendado* por autoridades de diferente nivel, principalmente por el gobernador, el director del IEA y el secretario general de la sección 1 del SNTE, para el pago de favores y prebendas.

Se observa que para la incorporación de profesores, el tipo de perfil es preferentemente de estudios de pregrado concluidos, sin importar el área de especialización. Del mismo modo, puede ingresar con plaza de base en educación básica en turno matutino, aunque en la escuela normal se realicen actividades en este mismo turno, lo que conlleva a que la institución le asigne funciones en turno vespertino para que el profesor pueda cubrir ambas plazas.

Las horas por jubilaciones o decesos de los trabajadores de la escuela normal, se negocian para destinarse al personal de la institución o distribuirse entre autoridades de diferente nivel. Por lo que no hay ruta de adaptación, ya que se encuentra en el ámbito de la macro-implementación.

En cuanto al estudio de posgrado, se ha institucionalizado con una ruta de adaptación mutua, aunque los programas de elección de los profesores tienen diversas calidades y los motivos para realizarlos generalmente no están asociados al ProFEN sino a un interés personal de mejora remunerativa. El reconocimiento al perfil deseable de PRODEP podría institucionalizarse en los próximos años, por lo pronto se trata de una ruta de adaptación parcial, pero se requiere que más allá del estatus que representa obtenerlo, se perciba que impacta el trabajo de la institución.

Los CA aún no se encuentran del todo institucionalizados, su ruta de adaptación ha sido parcial, aunque parece que en el futuro podrían comenzar a integrarse más. Sin embargo, es importante observar su configuración puesto que finalmente, como indica Bardisa (1997), representan grupos de interés conformados por individuos con objetivos comunes capaces de ejercer colectivamente influencias para incidir en la toma de decisiones de la dirección, como se ha observado en el CA en consolidación.

Aspectos que favorecieron y limitaron la implementación

Entre los aspectos que favorecieron la implementación del ProFEN, fue la creación de nuevas áreas en el organigrama institucional, la incorporación de personal joven con afinidad al programa, desplazamiento del personal que lo rechazaba a otras

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

funciones, y el trabajo en la unidad del colectivo. En cuanto a la asesoría para la práctica docente influyó considerar a la escuela de educación básica como el espacio esencial para consolidar la experticia docente.

En la movilidad estudiantil y de profesores, apoyó a la escuela, la firma de entre 25 a 30 convenios o colaboraciones con diferentes instituciones, hubo vinculación con la presidencia municipal y se tuvo la migración a ambientes virtuales durante la pandemia por COVID-19. Esto último permitió la participación de una mayor cantidad de alumnos, ya que no había restricciones presupuestarias aparentes. En cuanto al incremento de PTC, lo que coadyuvó fueron los acuerdos de palabra entre la dirección del IEA y el SNTE de la sección 1 para que las horas que se liberaran por jubilaciones y defunciones se distribuyeran entre el personal de la institución.

En la habilitación para la realización de estudios de posgrado, están los apoyos económicos que se reciben a través del ProFEN, las becas exentas de cobro para realizar los estudios y titularse, la descarga académica al 100% para que el personal se dedique de forma exclusiva a realizar posgrado del sistema nacional de CONACYT. Por su parte, para el perfil deseable de PRODEP, se trabajó para que se tuvieran 12 PTC con reconocimiento. En la conformación de CA, que hubiera uno en consolidación y el otro en formación, reconocidos por la Dirección General de Educación Superior, y que se obtuvieron recursos de CONACYT para proyectos de investigación.

Otro de los aspectos que favoreció la implementación del programa, fue el liderazgo. Las prácticas directivas que se encontraron son las siguientes:

- Establecer direcciones, incentivando la aceptación de los objetivos para que el personal los percibiera como propios en la planeación estratégica del ProFEN.
- Construir una visión compartida sobre el futuro de la institución, enfocando el trabajo colectivo hacia la unidad.
- Fomentar objetivos compartidos a largo plazo al efectuar el pago para la

certificación mediante la norma ISO 9001:2015 como estrategia para que la acción tuviera continuidad.

- Desarrollar personas, donde se rediseña la estructura organizacional, se distribuyen tareas y se aumenta la participación, impulsando los microliderazgos⁴. Para ello, los docentes jóvenes son capacitados y se les ofrecen oportunidades de desarrollo profesional, lo que finalmente los lleva a ocupar puestos directivos.
- Crear una cultura colaborativa y propiciar confianza entre el personal, en especial mediante el logro de la acreditación de los programas educativos por CIEES.
- Mantener un vínculo constante y propositivo con el SNTE y la dirección del IEA, para dar cauce a la habilitación docente en cuanto al incremento de PTC para destinar las horas a la institución.

Del mismo modo, se encuentra el liderazgo reconocido como *vacas sagradas* que proporcionan un modelo a seguir, por la coherencia entre sus palabras y acciones, haciendo que la comunidad educativa mimetice su forma de actuación, son líderes informales, que, cuando están a favor de un programa como el ProFEN, coadyuvan en su implementación.

Las principales problemáticas a las que se enfrentó la institución en la implementación es que la normatividad no es congruente con los rumbos de acción del ProFEN, es decir, se emitió sin la adecuación del Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico del Subsistema de Educación Normal (SEP, 1982); el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (Poder Ejecutivo Federal, 1946); el Reglamento General y Sistema de Evaluación de la Beca al Desempeño Académico para los planteles de educación normal y actualización del magisterio federalizados (IEA, 2006); y la Escala de Evaluación

⁴ Actores que no ocupan puestos de dirección, pero su intervención es importante en el momento de implementar el programa, ya que son líderes en las escuelas normales cuya responsabilidad personal ha permitido darles continuidad a los rumbos de acción del ProFEN, principalmente de aquellos que representan mayor esfuerzo organizativo, intelectual y de gestión.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

para el Concurso Cerrado de Promoción de Plazas Docentes (s.a., s.f.),

También obstaculizaron la implementación, los tiempos excesivamente limitados para ejercer el recurso, pues en una etapa eran de una temporalidad de un mes y luego fue aumentando hasta ocho meses, teniendo que ejercer el 100% del recurso so pena de penalización. Lo anterior, según Van Meter y Van Horn (2000), es uno de los componentes que incapacitan a una institución para la implementación de un programa.

En la planeación estratégica participativa, las problemáticas eran que había que reestructurar el documento para describir un tipo de institución más cercana al programa, aunque en paralelo la escuela normal continuaba operando con base en sus rutinas establecidas, lo que Berman (2000) reconoce como simulación.

La planeación la concluía un pequeño equipo de profesores fuera de horario laboral, ya que las fechas en que se comunicaba el inicio para la elaboración de ProFEN por parte de la SEN o de la DGESPE y su fecha de entrega eran muy cortos, por lo que la capacidad de la escuela normal para llevar a cabo la encomienda a través de procesos participativos como lo proponía el ProFEN eran poco viables.

En lo que refiere a la tutoría, en sus inicios, el obstáculo fue la escasez de espacios físicos para atender en pequeños grupos a los estudiantes y las resistencias de los profesores al considerarlo un tiempo perdido, por desconocimiento del programa a pesar de la capacitación. El cambio constante de responsable y el hecho de que algunos profesores reportaban que la llevaban a cabo, aunque no fuera así, fueron limitantes.

En la asesoría para la práctica docente, las dificultades fueron la falta de supervisión en las escuelas secundarias por parte de algunos docentes, debido a que se ausentaban premeditadamente, sus horas de contratación no correspondía con el tiempo de permanencia que se requería en la escuela secundaria, o que tuvieran a cargo un grupo numeroso de estudiantes. En la asesoría para la titulación

en el cambio de plan de estudios de 1999 al 2018 se observa como limitante que los asesores no tuvieran contacto constante con los estudiantes.

En el seguimiento de egresados, se tuvo como obstáculo la simulación, que Berman (2000) caracterizan como dos tipos de procesos, uno que se hace en papel para rendir cuentas a ciertos organismos (CIEES o DGESuM) y el que mantiene las rutinas, al no llevarse a cabo el estudio. Lo anterior tiene como posible explicación el nivel de compromiso y aceptación del rumbo de acción por parte del personal a cargo del departamento; y la falta de comprensión, claridad y de mecanismos de mentoría para realizar el estudio.

La evaluación de programas educativos a través de los CIEES tuvo como limitaciones la falta de afinidad de la dirección de la escuela hacia el rumbo de acción y de experiencia del personal, así como la intervención de grupos de poder que entraron en lucha demeritando la institución durante la visita de evaluación por pares académicos.

En la movilidad académica, las dificultades giraron en torno a un esquema de operación en donde el comité estudiantil tuvo el control del recurso asignado para este rumbo de acción. Para la habilitación de la planta académica en lo relacionado al ingreso y promoción de profesores, la dificultad era que se realizaba mediante acuerdos verbales al margen de la normativa que regula el proceso. Asimismo, que las horas que se asignaban a un profesor de nuevo ingreso fuera de cinco, diez o 15, lo que traía como consecuencia falta de compromiso y de tiempo para habilitarse en la docencia, para acompañar las prácticas docentes de los estudiantes y para atender las academias.

La realización de estudios de posgrado tuvo como obstáculo que la elección de las escuelas de formación por parte de los profesores, en una primera etapa, dependía de la disponibilidad presupuestaria y de tiempo. En una etapa tardía, los criterios de elección de la escuela eran que se pudiera obtener el título rápido y sin esfuerzo. La principal motivación para realizar el posgrado era el acceso a un ingreso económico adicional por ganar la beca al desempeño académico y en las

promociones.

En el reconocimiento al perfil deseable de PRODEP, la limitante fue que en una etapa inicial no hubiera conocimiento del programa, y en otra fase que se percibiera con poco impacto en el trabajo de la institución, principalmente en la docencia frente a grupo. Además, el trabajo académico que otros profesores realizaban en la institución se invalidaba ya que no se adquiría el mismo estatus de prestigio que con reconocimiento al perfil deseable.

La conformación de CA en la escuela tuvo como dificultad en la primera etapa la falta de información sobre este rumbo de política, en esencia lo que era un CA y cómo conformarlo, así como de lineamientos para operarlo. Para una segunda etapa el CA reconocido era un grupo cerrado que buscaba apoyos económicos. El personal docente que no pertenecía al CA percibía que poco impactaban institucionalmente y que parte de sus fines era obtener la beca al desempeño académico. De esta forma, se distingue que el ProFEN divide al colectivo y los clasifica en dos tipos, los que investigan y, por ello adquieren estatus, y los que se integran a procesos académicos importantes pero que no son reconocidos.

Política en las políticas públicas

Las políticas públicas están atravesadas por la política, por lo que no se puede comprender una implementación sin considerar este lente de análisis, ya que son un aspecto común que define las posibles rutas por la que puede transitar un programa como el ProFEN.

En la escuela normal existen dos figuras reconocidas con poder, uno formal, que es la dirección de la escuela, y otro que, acorde con autores como González (1998) y Bardisa (1997), se le conoce como de influencia, por tener la capacidad para persuadir en las decisiones a través de medios informales. En este caso, es el secretario general de la delegación sindical, que lleva a cabo varias funciones que le otorgan poder como son: trámites de préstamos y vivienda del ISSSTE para los trabajadores; organización de festejos por jubilación, posadas navideñas, etc.; gestiones para que un trabajador que se jubila herede la plaza a un familiar;

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

seguimiento a los concursos internos de promoción del personal; seguimiento a pago de remuneración por trabajos extraordinarios en la institución; atención a quejas de los trabajadores en torno al trato que reciben de directivos; seguimiento de peticiones para ingreso a educación básica y normal en escuelas y/o turnos específicos, aumentos de horas, solicitud de plazas, cambios de área de trabajo, grupo, curso, horario o de escuela de práctica; y, entre otras atribuciones, la defensa de los trabajadores bajo cualquier circunstancia.

De esta forma tanto la dirección de la escuela y la secretaria general del comité delegacional viven una situación ambivalente, que les genera tensiones y problemas, ya que por un lado representan, al menos de manera formal, uno al IEA y el otro a la sección 1 del SNTE, y deben atender sus requerimientos, y por el otro, los intereses del personal de la institución, los cuales también deben ser considerados para mantener estabilidad.

Entre las causas de conflicto más significativas en la escuela se encuentran los cambios o ratificaciones de la dirección cada dos o cuatro años, la de la secretaría general de la sección 1 del SNTE cada cinco años y el de la secretaría general del comité delegacional cada tres años, lo anterior, como señala Jares (1997), tiene relación con el control de una institución. En estos momentos es cuando surgen los grupos de interés que confluyen en objetivos comunes por considerarse capaces de incidir en una decisión (Bardisa, 1997).

En una etapa inicial de la vida institucional con el cambio en la dirigencia de la secretaria general del comité delegacional, la escuela comenzó un proceso de descomposición en su ambiente laboral, que terminó por afectar la implementación del programa en la institución. En esa ocasión había dos candidatos, uno apoyado por el secretario general de la sección 1 del SNTE, cuya línea de mando se extendía hacia la dirección de la escuela, con lo que se configuró un grupo interés para apoyar la perspectiva de este actor externo. A la par se crea otro grupo, denominado como *rebelde*, porque no contaba con el apoyo de este actor externo y que finalmente ganó las elecciones. Según Ball (1990, c.p. Jares, 1997), los conflictos se componen de tres elementos: 1) el motivo de la disputa, que en este caso era la

elección del secretario general del comité delegacional; 2) las personas protagonistas, que son el secretario general de la sección 1 del SNTE, la dirección de la escuela y el *rebelde*; y 3) el proceso seguido, que fueron los intereses de dos grupos que luchan por tener el control de la secretaría general del comité delegacional en la institución. Esta disputa provocó un quiebre en el diálogo entre la dirección de la escuela y la nueva secretaría general del comité delegacional.

En una segunda etapa se ratifica a la dirección protagonista de los conflictos (razón de la disputa), lo que motiva que el grupo *rebelde* (protagonistas) sin el consenso de la sección 1 del SNTE, cierran la escuela para solicitar la salida de la dirección (proceso seguido). El grupo *rebelde*, negocia con personal del SNTE y del IEA y abren la escuela bajo la creencia de que se cumplirían sus demandas, pero no fue así.

Una vez que inician actividades, otro grupo de interés integrado por los alumnos (protagonistas) cierran nuevamente la institución (proceso seguido) solicitando la salida del director y de algunos maestros, porque eran acosados sexualmente hombres y mujeres, amenazados y reprobados por no acceder a sus peticiones (motivo de la disputa).

Es importante reconocer que el grupo *rebelde*, atendía previo a la ratificación de la dirección quejas de los alumnos con relación al acoso, por lo que es posible que hubiera una coalición entre ambos grupos. González (1998) plantea que los grupos de interés que se perciben con menos poder forman coalición con la intención de influir en las decisiones de la escuela.

Finalmente, hubo negociaciones con el SNTE y el IEA, y el resultado fue que se mantuvo a la dirección en su cargo. Estas acciones en busca del control de la escuela normal provocaron su fragmentación, los grupos de poder se mantuvieron en choque, se crearon nuevos grupos debido a la propia dinámica institucional, por lo que realizar un trabajo coordinado era prácticamente imposible, como Jares lo explica, los conflictos cuando se hacen crónicos terminan por desestabilizar la escuela (1997, p. 66).

En la tercera etapa se nombra director a un actor externo a la institución y encuentra una escuela dividida con grupos de poder que se negaban a participar en la implementación del ProFEN y otros procesos académicos. Por tanto, comenzó por ubicar a los líderes de esos grupos. González (1998) explica que no siempre son localizables, porque las acciones de micropolítica a veces están ocultas. Al comenzar a identificarlos el director encontró que algunos ocupaban puestos dentro de la estructura organizacional desde donde podían controlar a los propios profesores y a la dirección, o en un CA.

También había un grupo conformado por el comité estudiantil que tenían poder debido al rol que jugaban en la institución y los beneficios económicos y privilegios que recibían no solo de la escuela normal sino también de la CIFAD del IEA a través del programa jóvenes investigadores. Por lo que inicia un proceso de *reequilibrios*. En ese proceso fue minando el acceso a las fuentes de poder que utilizaban para influir en la vida institucional; pero también había grupos de poder configurado por estudiantes preocupados por su formación cuya intervención al exigir que los profesores cumplieran con sus funciones apoyaban en la mejora de los procesos académicos.

6.1.2 Escuela Normal 11

En el ámbito de la macro-implementación, para la implementación del ProFEN, en su primera etapa, se comunicó el programa a través de una reunión nacional a la cual acude una profesora de la escuela normal. Esto acorde con Van Meter y Van Horn (2000), es uno de los factores del proceso de implementación que refiere a la comunicación en donde es esencial que los operadores del programa comprendan sus objetivos.

El ProFEN lo percibió la institución como ambiguo, dado que establecía rumbos de acción, pero no indicaba el *cómo* llevarlos a cabo, es decir, presentaba una serie de indicadores por cumplir, sin orientaciones precisas, por lo que quedó bajo la pericia de la escuela normal su operación. De este modo, para la escuela representó un cambio significativo en comparación con otras políticas que se habían

llevado previamente a cabo (PTFAEN o PROMIN con su PDI y PAT). El ProFEN generó cambios organizacionales de forma que actualmente el personal percibe a la escuela normal como una IES.

Fases de micro-implementación

Fase de movilización

En la planeación estratégica, no hubo movilización en una primera etapa, ya que no se participó en la convocatoria debido a falta de capacitación, de comprensión del programa, la exigencia en tiempos de entrega y la desconfianza en la autoridad educativa por sospecha de plagio de la autoevaluación que iba desarrollando la institución. Esto permite observar la importancia que tiene la instancia estatal para la implementación del programa, es decir, su capacidad para generar las condiciones para asegurar el compromiso de los directivos y el rol fundamental que juega este actor para la adopción.

En una segunda etapa la escuela normal participó en el programa, lo que implicó diversos cambios en la institución, como que el personal participara en los procesos de autodiagnóstico en reuniones plenarias. Esto favoreció la comunicación y el trabajo en equipo entre los actores de la institución y que, de participar la dirección de la escuela, le permitieran ser sensible a sus necesidades.

Por otro lado, en cuanto a la tutoría, en una primera etapa se diseñó un Programa Institucional de Tutorías con dos modelos de atención grupal e individual. En una segunda etapa, se capacitó al personal docente y derivado de ello se seleccionaron a los mejores tutores cuyas características son que laboraran en educación básica y tuvieran mayor antigüedad en la escuela. También en esta misma etapa, de forma simultánea, se creó la coordinación de tutoría en la estructura organizacional de la escuela.

En la asesoría de titulación, para el cambio al plan de estudios 2012 se realizaron reuniones de capacitación para personal docente y estudiantes; y al percibir que se tenían carencias en cuanto a habilitación para asesorar la modalidad

de Tesis de Investigación, se recomendó a las estudiantes que eligieran el Informe de Prácticas Profesionales.

En el seguimiento a egresados se contrató una persona exprofeso, se le capacitó y ésta a su vez diseñó el instrumento adoptando la metodología de ANUIES. La encargada de este rumbo de acción recuperó la información de las egresadas de manera presencial, capturó, sistematizó y presentó el informe. En cuanto a la evaluación de programas educativos, la escuela en una etapa inicial obtuvo recursos para la acreditación, para ello se contrató personal para recopilar información, sistematizarla y armar las carpetas que solicitaba el organismo evaluador, lo que finalmente llevó a la acreditación de dos programas educativos y de la gestión. La movilidad académica nacional e internacional se inició con intercambios académicos con escuelas normales del país con la participación de profesores y la dirección de la escuela.

Rutas de adaptación y fase de institucionalización

En la planeación estratégica, su institucionalización se percibe endeble, ya que depende de que la dirección de la escuela tenga conocimiento sobre el programa y sea parte de sus intereses y convicciones personales para su operación. La ruta de adaptación se conformó en la primera etapa por la ausencia total, en la segunda por la adaptación mutua, pero con el cambio de dirección, nuevamente fue de ausencia, ya que la instancia estatal, debido a que culminaba su gestión, sugirió que no se participará en la convocatoria.

La tutoría forma parte de las actividades que se llevan a cabo en la institución, el tutor atiende cuestiones académicas que refieren al trayecto formativo de las estudiantes, entremezclada con necesidades de tipo emocional y problemáticas personales de las estudiantes. Su ruta fue la adaptación mutua. Por su parte, la asesoría para la práctica docente de las estudiantes se encuentra institucionalizada, siguió la ruta de adaptación mutua, debido principalmente a que es uno de los rasgos identitarios que configura una forma de llevarla a cabo en la institución.

En lo que respecta a la asesoría para la titulación, el cambio de plan de

estudios 2012 significó la implementación de tres nuevas modalidades de titulación. Este cambio en conjunto con la emisión de orientaciones y lineamientos para su operación permitió su institucionalización y que la ruta de adaptación haya sido mutua.

En el seguimiento de egresados se institucionaliza por el ProFEN y su ruta fue la adaptación mutua, lo que se hace es recuperar información a través de medios digitales como lo son el WhatsApp y los formularios Google. Se realizan los estudios una vez transcurrido tres años de egreso de las estudiantes con el objetivo de recuperar información sobre la formación que se recibió.

La evaluación de programas educativos no se ha institucionalizado, es probable que sea por una confusión con respecto a lo que plantea la guía metodológica del ProFEN, ya que en entrevista con los informantes expresan que pueden hacerlo por CIEES o por ISO9001:2015, de ahí que tomen la decisión de hacerlo por ISO. En este sentido, siguió inicialmente la ruta de adaptación mutua, para después pasar a la ausencia total.

La movilidad académica nacional e internacional parece una actividad institucionalizada, han transitado a realizar estancias académicas, pero está sujeta a la atención a convocatorias específicas o bien a la obtención de recursos económicos por el ProGEN o ProFEN, es decir, dependen de la asignación presupuestaria anual, y las acciones que se llevan a cabo se realizan sin un propósito específico. La ruta que ha seguido es el aprendizaje tecnológico.

En la habilitación de la planta académica es importante señalar que se encuentra institucionalizado que la contratación de profesores sea por horas y que laboren en educación básica, por lo tanto, el reconocimiento al perfil deseable de PRODEP no se institucionaliza por falta de profesores de tiempo completo que realicen investigación, la ruta que ha seguido ha sido la ausencia total.

En cuanto a la realización de estudios de posgrados, aunque existe disposición del personal para ello, depende del presupuesto para darle continuidad

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

a esta acción del programa. La ruta que ha seguido es la adaptación mutua. En lo que refiere a CA, lo que se institucionalizó en la escuela fue la conformación de grupos de interés con profesores que comparten su tiempo laboral con educación básica realizando investigación, por lo que se trata de una ruta de cooptación.

Aspectos que favorecieron y limitaron la implementación

Entre los aspectos que favorecieron la implementación de la planeación estratégica, fue la permanencia de la dirección y del personal en áreas sustantivas por periodos de tiempo que atravesaban sexenios gubernamentales. También lo fue la asignación de nuevos roles al personal, la gestión ante gobierno del estado por parte de la dirección de la escuela para la contratación y el pago de sueldos de las nuevas funciones que se asumían.

En la práctica docente de las estudiantes normalistas y asesoría para la titulación, lo que coadyuvó fue la disposición de algunos docentes para atender a las alumnas, más allá del tiempo destinado en su horario laboral, y la relación estrecha que mantenía la dirección de la escuela con directores de educación básica.

En el estudio de egresados, la información que se recuperó permitió observar la necesidad de seleccionar escuelas de educación básica de medio rural y urbano marginal para la práctica docente de estudiantes e implementar talleres complementarios de formación. En lo que respecta a la habilitación para la realización de posgrados, se encontró la posibilidad de que los profesores tuvieran beca para su estudio y titulación.

Del mismo modo, como categoría emergente que apoyó a la implementación del programa, se encuentra el liderazgo, en cuanto a las bases para las prácticas de liderazgo exitosas se pudieron localizar el desarrollar de las personas al ubicar alumnas de alto desempeño para que una vez que egresaran se incorporaran a laborar como profesoras en la institución.

La dirección desarrollaba microliderazgos, ofreciendo oportunidades a su

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

personal para tener conocimientos, habilidades y dominio en la implementación de los rumbos de acción del ProFEN, aunado a la delegación de esas actividades como oportunidad de crecimiento profesional.

Por otro lado, en relación con las principales problemáticas a las que se enfrentaron para la implementación del ProFEN, en la planeación estratégica y su ejercicio, la dirección de la escuela refiere la falta de conocimiento y experiencia para llevar a cabo el proceso de planeación y, los tiempos limitados para ejercer y comprobar el recurso recibido. En la tutoría, un reto fue la elección de personal idóneo para coordinar las acciones, puesto que en un inicio se seleccionó a un docente que acosaba sexualmente a las alumnas.

Por su parte, la asesoría para la práctica docente tuvo como limitante que las estudiantes no dominaban los contenidos, la ausencia de profesores en la observación y seguimiento de la práctica docente en las escuelas de educación básica, y la falta de tiempo para culminar la planeación, materiales y fichas de contenido previo a la jornada.

En el seguimiento de egresadas, se observó que las egresadas no contestaban con seriedad los instrumentos y que se adoptó como eje de valoración el plan de estudios, por lo que se recuperó información transcurrido cinco años de egreso.

En la habilitación para el incremento de PTC, se tuvo como limitante el presupuesto que el gobierno del estado tendría que devengar, pues implicaba: el pago de sueldos y prestaciones, la cotización ante el ISSSSPEA y los costos por jubilación o pensión. Además, el ingreso de profesores a la escuela normal se hacía mediante un juicio personal de la dirección, que era validado por la Ley Organiza de la Escuela Normal, al señalar que era una atribución de este cargo, ello también propició la contratación de personal sin el nivel de licenciatura. Otra dificultad era que el sueldo que se paga a los profesores era bajo en comparación con otras escuelas normales.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En la realización de estudios de posgrado, en una primera etapa el ProFEN apoyaba con recurso económico a los profesores que se integraran a realizarlos en programas con reconocimiento del CONACYT, lo que era complicado porque se requería dedicación de tiempo completo y el permiso del IEA; que las IES donde realizaban sus estudios no eran de buena calidad y que, además, una vez que se entregaba el apoyo económico, no siempre los profesores entregaban la evidencia de su culminación.

Un obstáculo importante ha sido la identidad institucional, pues para la movilidad académica nacional e internacional que las estudiantes sean mujeres donde prevalece una idiosincrasia de disciplina, obediencia y educabilidad histórica (Terán, 2018), las lleva a no participar, por falta de permisos o porque deben cuidar de sus hijos.

En la habilitación docente, fue la imposibilidad de tener profesores de tiempo completo, ya que había la creencia de que los profesores que laboran en la escuela normal también debían hacerlo en educación básica, bajo el supuesto de que sólo un docente de educación básica podía formar a las estudiantes normalistas.

Esto tiene un efecto de bola de nieve, que afectó a otros rumbos de acción del ProFEN; en la tutoría y asesoría para la titulación no permitió que los horarios para estas actividades se programaran acorde a las necesidades de la escuela, sino que se adecuaron a las posibilidades de los profesores. En la asesoría para la práctica docente, la limitada disponibilidad de horario del profesorado implicó que en varias ocasiones no se acudiera a supervisar la práctica, por lo que las estudiantes no recibían retroalimentación sobre su desempeño frente a grupo. En los CA y perfiles deseables de PRODEP, no hubo personal de tiempo completo que desarrollara las actividades de investigación. Asimismo, en la habilitación a través de estudios de posgrado, cada vez que el personal decidía renunciar a sus horas en la escuela, era necesario volver a habilitar al profesorado de nuevo ingreso.

Otro de los obstáculos refiere a que el ProFEN busca que la escuela normal transite en sus funciones a la educación superior; sin embargo, la Ley Orgánica de

la Escuela Normal del Aguascalientes (Secretaría General de Gobierno 2007, 2022) lo contradice al establecer la posibilidad de contratar personal sin el grado de licenciatura o bien sin un perfil acorde a los planteamientos del programa, como por ejemplo, que tengan un posgrado o experiencia en investigación, tutoría, docencia y gestión.

Política en las políticas públicas

Por otro lado, como señala Lahera (2006), las políticas públicas no se pueden estudiar sin considerar la política, ya que esta última es un aspecto común en las políticas públicas, se trata de un poder social. En este sentido, para la implementación del ProFEN se hace necesario analizar cómo la política interviene en la institución.

En la dinámica institucional se puede observar la intervención de altos mandos de gobierno estatal, como lo son el gobernador, el jefe de gabinete, el director del IEA, el coordinador de asesores del IEA y el director de educación media y superior que, en conjunto con el personal de mandos medios de la escuela normal, se coaligan para el cambio del puesto directivo de la institución, el cual se realiza en “espacios menos académicos y visibles mediante relaciones informales” (Bardisa, 1997, p. 22), al margen de lo que señala la Ley Orgánica de la Escuela Normal de Aguascalientes (Secretaría General de Gobierno, 2007, 2022), en donde se da facultad al gobernador del estado para nombrar a la persona encargada de la dirección de la institución.

6.1.3 Escuela Normal 25

En la escuela 25, el programa se da a conocer a través de una capacitación por parte de la instancia federal para que se comprendiera la lógica de la planeación estratégica prospectiva, los puntos de énfasis que manejaba la guía metodológica y los niveles de concreción del ProFEN. El objetivo de participar en la convocatoria era obtener recursos económicos para llevar a cabo las funciones de docencia, investigación y difusión a partir del desarrollo de acciones de tutoría, movilidad,

conformación de CA y seguimiento de egresados, entre otros. Lo anterior corresponde a la etapa de comunicación del programa que Van Meter y Van Horn (2000) consideran como imprescindible comprender por parte de los operadores.

El ProFEN organizó el trabajo institucional, representó una fuente de financiamiento, facilitó la consolidación del trabajo colegiado, el conocimiento de otros programas federales para involucrarse en actividades académicas diversas, mejoró la actitud del personal hacia el trabajo, cambió la estructura organizacional al crearse nuevos departamentos y áreas, diversificó las funciones que desarrollaban los docentes y propició el diseño de políticas institucionales para la toma de decisiones.

Fases de micro-implementación

Fase de movilización

Para la planeación estratégica, en la fase inicial se seleccionó a un profesor joven con capacidad de liderazgo para coordinar las actividades de planeación a través de sesiones colectivas con el personal docente en donde se definían la misión, visión y objetivos, entre otros. Sin embargo, los actores reconocieron que la falta de experiencia sobre este proceso de planeación participativa significó un problema, ya que los docentes esperaban que los aportes que realizaban se reflejaran en la autoevaluación y no siempre ocurría. Además, en un inicio se tuvo la impresión de que se trataba de un documento sencillo de elaborar, pero implicó sistematizar e integrar diversidad de información. De esta forma, Van Meter y Van Horn (2000) indican que la preparación deficiente del personal y la sobrecarga de trabajo intervienen en la implementación exitosa.

En una segunda fase, se buscó integrar, además del personal docente, a muestras aleatorias de estudiantes, al comité estudiantil, personal administrativo y de servicios para recuperar diversos puntos de vista y necesidades. En una sesión plenaria se dio a conocer el programa y después hubo sesiones por áreas y departamentos para llevar a cabo el proceso de planeación, lo que permitió agilizar

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

y simplificar el proceso. Este tipo de acciones favoreció que hubiera una aceptación generalizada hacia el programa que, acorde con Berman (2000), es imprescindible para su ejecución.

Además, se creó el departamento de planeación y evaluación con una persona responsable a favor del programa que recibía el apoyo de otros profesores con la misma inclinación hacia el ProFEN. Esto alude a la capacidad de gestión de la dirección que Sabatier y Mazmanian (2000) consideran parte de la toma de decisiones, al asegurarse de contar con el personal adecuado en la operación de las políticas.

En la tutoría, se distinguen también dos fases, en la primera el acompañamiento era con base en las creencias de los profesores; en la segunda, se solicitó asesoría a la UAA en donde recibieron capacitación y el diseño de un Programa Institucional de Tutorías.

Por su parte, la asesoría para la titulación inició con el cambio de plan de estudios 2012 para la formación de maestros en educación primaria y preescolar, con la implementación de tres modalidades de titulación. Posteriormente, con el Plan 2018, se dio continuidad a estas modalidades y se incluyó a la Licenciatura en Educación Inclusiva bajo este esquema. Para ello en una primera etapa se integraron a todos los profesores para ser asesores sin importar el perfil, el siguiente año hubo que modificarlo a sólo maestrantes por lineamientos de la federación, con lo que se prescindió de los profesores que eran rechazados por los alumnos.

En una segunda etapa se conformó la comisión de titulación que en su primer año de operación realizó la distribución de alumnos acorde al perfil del asesor y la carta de exposición de motivos de los estudiantes. El siguiente año, emitió convocatoria para que participaran los maestros interesados y distribuían los alumnos con esta información. En el tercer año, se mantuvo la convocatoria, pero en plenaria se presentaron los nombres de los profesores y los estudiantes eligieron a sus asesores. Luego se integraron academias por modalidad de titulación que diseñaron manuales con características específicas para entrega de productos

parciales con fechas establecidas.

El seguimiento de egresados inició después de varios años de que se diera a conocer el programa, con la creación del departamento y la asignación de una persona con preferencia por el rumbo de acción, adoptando la metodología propuesta por ANUIES y vinculado a un CA. Por su parte, la evaluación de programas educativos a través de los CIEES inició en una primera fase con la capacitación del personal y la certificación en el nivel uno de las licenciaturas en educación primaria, preescolar y especial. En una segunda fase se acreditó la administración y la gestión institucional. En una tercera, se refrendó la acreditación de las licenciaturas en educación primaria y preescolar.

La movilidad nacional e internacional pasarían algunos años para que se comenzará a llevar a cabo; inició con la creación en la estructura organizacional de la coordinación de movilidad académica. La escuela con la perspectiva de comenzar a aprender en qué consistía, participó primero sólo en las convocatorias que emitía la DGESPE. En una segunda etapa se solicitaron recursos a través del ProFEN para implementar la movilidad institucional a nivel nacional, con la firma de convenios de colaboración con otras IES en donde los estudiantes acudieron a estudiar un ciclo escolar y realizar sus prácticas profesionales.

En la habilitación de la planta académica, en lo que refiere al perfil deseable de PRODEP, inició al comisionarse a un Representante Institucional ante PRODEP (RIP), el cual se hizo cargo de difundir las convocatorias.

Rutas de adaptación y fase de institucionalización

La planeación estratégica se encuentra institucionalizada y siguió una ruta de adaptación mutua, se realizó a través de formatos específicos para recuperar información y sistematizarla, lo que ha permitido agilizar el proceso con la participación de diversas áreas y departamentos. La tutoría tuvo una ruta de adaptación mutua y esta institucionalizada en las academias de profesores como una línea temática a abordar.

La asesoría para la práctica profesional también se encuentra institucionalizada con una ruta de adaptación mutua, porque forma parte de su identidad de origen. La asesoría para la titulación está institucionalizada, no por el ProFEN sino por el cambio de plan de estudios en el 2012, con una ruta de adaptación mutua.

El estudio de seguimiento de egresados está institucionalizado y su ruta fue la adaptación mutua, debido a que se ha asignado una persona a fin al programa para que se lleve a cabo. Recuperan información de egresados y empleadores, la cual es difundida para la toma de decisiones de la dirección escolar.

En cuanto a la evaluación de programas educativos, se podría pensar que se encuentra institucionalizada con una ruta de adaptación mutua, debido a que la escuela ha logrado no sólo la acreditación, sino refrendarla. Sin embargo, para el 2022 no se habían iniciado las acciones para darle continuidad, lo anterior es posible que se deba a que la dirección de la escuela no tiene una preferencia por el rumbo de acción o a la falta de personal que se haga cargo de estas acciones.

La movilidad nacional e internacional está institucionalizada, pero depende de la emisión de convocatorias por diversas instancias ya sean federales o estatales, así como del apoyo económico que pueda recibir del ProFEN para su realización. Asimismo, se detecta la falta de un programa que articule las acciones con propósitos formativos claros tanto para estudiantes como para docentes. La ruta de adaptación ha sido el aprendizaje tecnológico.

En la habilitación de la planta académica está institucionalizado que la incorporación de profesores se realice mediante acuerdos no escritos entre las autoridades educativas y sindicales, mediante dos mecanismos, la herencia de plazas y dividiendo el recurso entre estas dos autoridades para el pago de compromisos políticos. El número de horas asignadas depende de la cercanía a funcionarios de alto nivel del IEA o del SNTE. El tipo de perfil de ingreso es de pregrado sin importar el área de especialidad. Aquí no hay ruta de adaptación, ya que la implementación se ubica en la macroestructura estatal.

En lo que refiere a los estudios de posgrado, la ruta ha sido la adaptación mutua, se tiene institucionalizado su realización para la superación profesional y mejora económica en la que se busca ser considerados en la distribución de horas por hacerse cargo de algún proyecto institucional. La elección de las instituciones se inclina por aquellas que ofertan becas o tienen bajos costos.

El reconocimiento al perfil deseable de PRODEP no se encuentra institucionalizado y su ruta de adaptación ha sido parcial. Lo anterior es debido a la falta de conocimiento sobre las convocatorias, los requisitos y a una percepción generalizada de que se trataba de un mero trámite administrativo porque quienes logran el reconocimiento tienen un deficiente desempeño frente a grupo.

En la conformación de CA, aunque comenzaban a integrarse y a obtener el reconocimiento, cuando solicitaban su renovación ya no se les refrendaba, por lo que en la escuela se presentaba un ciclo de creación, registro, disolución y surgimiento de nuevos CA, debido a ello no se encuentra institucionalizada esta acción del programa. Su ruta de adaptación ha sido la intermitencia.

Aspectos que favorecieron y limitaron la implementación

Los aspectos que favorecieron la implementación, en la planeación estratégica, fue que se adquirió experiencia en la organización del trabajo de planeación y para la solicitud y uso de los recursos económicos.

Para la tutoría, coadyuvó el acuerdo de colaboración que celebró la escuela normal con la UAA para el diseño de un Plan Institucional de Tutoría, aunado a que ciertos profesores asumieron la función con responsabilidad y compromiso. En la asesoría para la práctica profesional, apoyó que la instancia estatal programaba las prácticas docentes de los estudiantes en las escuelas de educación básica, en un mismo periodo para todos los programas educativos de educación normal, por lo que los docentes de las escuelas normales se concentraban exclusivamente en el acompañamiento de sus estudiantes.

En la asesoría para la titulación, se crearon academias por cada modalidad

de titulación a cargo de un profesor que dominaba la metodología. Se diseñaron manuales precisos y sistemáticos especificando cada paso a seguir para la elaboración del documento de titulación, por lo que los profesores tenían claridad sobre cómo realizar el acompañamiento de sus estudiantes.

Para el seguimiento de egresados lo que favoreció la implementación del ProFEN fue que el personal del departamento adoptó la metodología propuesta por ANUIES y se vinculó con un CA que realizaba investigación sobre trayectorias escolares y profesionales, por lo que en conjunto recuperaban la información, analizaban y difundían los resultados para la toma de decisiones.

También el personal del departamento efectuó un estudio de satisfacción de empleadores a través de entrevistas y cuestionarios cuyos resultados se triangulaban con la información del estudio de egresados, a partir de estos datos se diseñó una maestría en innovación didáctica dirigida a profesores de educación básica. Estas acciones tuvieron el apoyo de la dirección de la escuela, que otorgó las facilidades necesarias para recuperar la información.

En la evaluación de programas educativos, apoyó que el personal a cargo de este rumbo de acción primero trabajó por áreas sustantivas para dar respuesta a ciertos indicadores que demarcaban los CIEES, después compartieron el documento complejo con el personal docente para recibir retroalimentación y realizar adecuaciones. Con ello, su implementación propició la sistematicidad de los procesos académicos y administrativos de la escuela. Otro aspecto que ayudó en la evaluación de programas educativos fue que el recurso económico que se recibía a través del ProFEN era para el pago de los costos por la evaluación, un aspecto que Van Meter y Van Horn (2000) consideran como indispensables en la implementación.

En la movilidad nacional e internacional, benefició que el director tenía interés en este rumbo de acción, por lo que se llevaron a cabo la firma de convenios de colaboración con IES a nivel nacional e internacional y se atendieron las convocatorias que emitía la DGE SuM, la presidencia municipal de Aguascalientes

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

y la CIFAD.

En lo que refiere a la habilitación, para el incremento de PTC, favoreció que hubo jubilaciones por parte del personal en donde se gestionó con autoridades educativas y sindicales que parte de las horas se destinaran a los profesores para que completaran su tiempo a 40 horas. Asimismo, que los profesores de nuevo ingreso que no tenían perfil relacionado con la docencia, algunos de ellos se capacitaban y realizaban posgrados en el área educativa. Estos profesores eran reconocidos por su desempeño por parte de la comunidad educativa.

Para la realización de estudios de posgrado, apoyó que el 70 por ciento del personal tenía maestría y otro 20 por ciento estaba estudiándola por lo que había una dinámica en la que se buscaba seguir preparándose. También, que a través del ProGEN se gestionaban becas para realizar estudios en diversas IES y que se otorgaran dos becas semestrales para pago de mensualidades como parte de las prestaciones del IEA al profesorado.

En el perfil deseable benefició que tres profesores obtuvieran el reconocimiento, se integraran a CA y parte de la comunidad los percibiera en constante preparación. Para la conformación de CA que se logró el registro de dos. Uno de ellos participaba en redes de colaboración y se vinculó al departamento de seguimiento de egresados. Con lo anterior, se percibía que su labor tenía una retribución directa en la institución. Los profesores que se integraban a CA no tenían retribución económica, pero a cambio recibían *prestigio* como fuente de poder.

Del mismo modo, un aspecto que contribuyó en la implementación del ProFEN, fue el liderazgo, las prácticas exitosas que se pudieron identificar fueron el fomento de objetivos compartidos a largo plazo, cuando al concluir una gestión directiva se dejaba el trabajo avanzado para la acreditación de los programas educativos por los CIEES. Así como el desarrollo de personas, en donde se eligió a un maestro joven que fuera a fin al programa, para coordinar los procesos de planeación, brindando oportunidades de desarrollo.

Así mismo, fue importante mantener buenas relaciones con la dirección del IEA y el SNTE, lo que permitió gestionar la contratación de personal y compactación de horas para que los profesores completaran su tiempo de dedicación a 40 horas. Del mismo modo, fue clave propiciar la aceptación de objetivos compartidos entre la comunidad escolar al reunirlos para la elaboración de la planeación estratégica.

También se localizaron liderazgos reconocidos como *vacas sagradas*, que eran los maestros con mayor antigüedad en la escuela, reconocidos académica, moral y políticamente por docentes, administrativos y personal de servicios, quienes apoyaban mediando los conflictos entre grupos de interés y aconsejando al personal, lo que podía coadyuvar en que se fuera permitiendo que se implementaran los rumbos de acción del ProFEN.

Otro aspecto que favoreció la implementación, fueron los microliderazgos en los que se identificaron actores que realizaron los primeros trabajos de coordinación de la planeación estratégica, la evaluación de los programas educativos por los CIEES y los que integraron un CA en formación, el personal a cargo del departamento de seguimiento de egresados y el encargado del programa editorial que publicaba la revista institucional, un boletín trimestral y la edición de libros individuales de profesores.

Por otro lado, las principales dificultades que se presentaron para la planeación estratégica en la primera fase, fue que al integrar a todo el personal consumía tiempo, lo que propició que la versión final del documento la terminara un equipo reducido de personas con presiones de tiempo para su entrega. En un segundo momento, que el personal rechazaba trabajar de manera escalonada la elaboración de la planeación y que se concebía que sólo era para obtener recursos sin la operación de proyectos de mejora.

En cada cambio de directivo, se presentó la situación de que no se diera continuidad a los rumbos de acción que habían sido implementados en la administración anterior, ya sea porque se asignaba nuevo personal a las áreas y departamentos o porque no estaban dentro de los intereses de la nueva

administración.

Por su parte, los recursos asignados por el ProFEN se percibían insuficientes por las necesidades que había para la mejora de infraestructura, equipamiento, conectividad y la tecnología. Las becas para estudios de posgrado y titulación no alcanzaban para apoyar a todos y la movilidad no era posible sin el dinero para efectuarla. De este modo, se percibió que había incongruencias entre lo que demandaba el programa y el recurso asignado, ya que no alcanzaba para llevar a cabo las acciones y los tiempos para su ejecución eran limitados.

En lo que respecta a la tutoría, en una primera fase hubo confusión sobre las funciones de la acción tutorial, en esencia porque no había orientaciones desde la DGESPE. En una segunda fase, la problemática fue que los docentes no estaban convencidos sobre la importancia de llevar a cabo el plan de acción tutorial, por lo que no le daban seguimiento o lo sistematizaban, pues lo consideraban una carga adicional a su trabajo. Estas situaciones terminaron por generar que los estudiantes no apreciaran su valor formativo.

En la asesoría para la práctica profesional, las dificultades refieren a que una minoría de profesores no acudía a observar a los estudiantes o lo hacían de manera intermitente, ya que lo consideraban espacios de descanso y relajación. Otros argüían no tener el perfil profesional para ello.

Por su parte, en la asesoría para la titulación, hubo rechazo de algunos alumnos hacia ciertos profesores que les eran asignados como asesores, debido a que egresados, familiares o docentes les advertían que no recibirían el apoyo necesario. Otros alumnos mostraron evidencias en donde acorde con los manuales y fechas establecidas no habían avanzado.

En la evaluación de programas educativos, hubo desconocimiento de la metodología, carencia de evidencias del trabajo que se realizaba y pocos profesores se comprometían con esta actividad, por considerar que sus únicas funciones eran la docencia y atender las academias. Los profesores de medio o tres cuartos de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

tiempo, argumentaron falta de tiempo por laborar en sus centros de trabajo en educación básica u otros tipos de establecimientos. La dificultad más importante fue que una vez que se acreditaban los programas y la gestión institucional, había indiferencia por parte del personal hacia el valor de su obtención.

Para la movilidad nacional e internacional las dificultades fueron la falta de experiencia, ya que se desconocía en qué consistían las actividades a llevarse a cabo. También los recursos eran insuficientes, por lo que constantemente se tenía que reajustar los objetivos planteados. Los profesores difícilmente participaban en las convocatorias ya que su dinámica y responsabilidades familiares les impedía distanciarse o bien no les atraía; sin embargo, cuando alguno participaba, parte de los docentes reaccionaba cuestionando y haciendo uso del *cotilleo* como estrategia de micropolítica en donde se decía que había tendencia a beneficiar a ciertas personas porque se le asignaban funciones que le permitían cumplir con los requisitos de la convocatoria.

En la habilitación de la planta académica, en lo relacionado al ingreso y promoción del personal docente, las problemáticas eran que la afiliación era mediante acuerdos verbales entre el director del IEA y el secretario general de la sección 1 del SNTE. De esta forma, el ingreso se realizaba por herencia y por compromisos políticos para el pago de prebendas y favores, de ahí que un PTC que se jubilaba, su plaza fuera fraccionada en varias horas.

El número de horas asignado a los profesores de nuevo ingreso dependía de la cercanía que tenía con las autoridades educativas y sindicales. Sin embargo, estos mecanismos de incorporación generaban inconformidades entre los profesores, porque se percibía que no hacía falta el ingreso de nuevo personal y que había que apoyar a aquellos docentes que tenían varios años de antigüedad con 10 o 20 horas en las claves de sueldo más bajas. O bien, estaban laborando por contrato sin seguridad laboral y colaboraban en los procesos académicos de la institución, pero no eran considerados en la asignación de horas.

Además, parte del personal que ingresaba no tenía el perfil para atender los

programas educativos, su desempeño era deficiente, los grupos de alumnos los rechazaban y no se sumaban a ningún proyecto institucional, por lo que sólo se les aislaba sin consecuencias laborales.

En lo que refiere a estudios de posgrado, los profesores que estaban cercanos a jubilarse no le veían sentido a seguir preparándose, la oferta de posgrado era muy limitada y generalmente provenía de instituciones privadas con altos costos. Había una percepción entre los actores de que el grado académico no significaba la mejora de la calidad en el servicio a estudiantes.

En el perfil deseable de PRODEP las dificultades eran que no había interés por parte del personal en participar. Una posible explicación fue que se creía que había que pertenecer a un CA. Otra situación, era que los profesores que tenían el reconocimiento, su desempeño frente a grupo no era el adecuado, por lo que había escepticismo. También el obtener el reconocimiento otorgaba a los docentes cierto poder que se traducía en *prestigio*, por lo que los directivos comenzaron a limitarlo, al restringir que llevaran a cabo las funciones que la convocatoria establecía, pareciera que esta fuente de poder afectaba su autoridad formal.

Para la conformación de CA las problemáticas fueron la falta de conocimiento sobre las convocatorias y los tiempos para participar o renovar su registro, lo que generaba desinterés. Además, la comunidad educativa desconocía la producción académica que realizaban los CA reconocidos. Otra limitante era que los diversos perfiles en relación con la formación de pregrado de los docentes volvían complicados coincidir en temas de interés común y no todos contaban con un posgrado o plaza de PTC para cumplir con los requisitos del programa. Una vez que se integraban había falta de compromiso en el trabajo por parte de algunos miembros y los conflictos por pertenecer a diferentes expresiones políticas lesionaban las relaciones interpersonales haciendo irreconciliables sus diferencias por lo que terminaban por disolverse.

En la participación en congresos los criterios para destinar apoyos económicos a los profesores dependían de cada director en turno, podía ser por

sorteo, sondear quienes deseaban asistir, que tuvieran ponencia aceptada o que ellos mismos seleccionaran al personal. De esta forma, el directivo que establecía como política que se participara con ponencia aceptada, sufría presiones del profesorado y del sindicato bajo el argumento que era un derecho de los trabajadores.

Política en las políticas públicas

El personal de la escuela normal se encuentra sindicalizado, debido a que el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (Poder Ejecutivo Federal, 1946), indica que todo personal contratado por esta dependencia debe incorporarse al SNTE. En la escuela normal hay un comité delegacional que es representado por un secretario, así en la institución existen dos figuras de poder paralelas, la formal, que es la dirección de la escuela; y la de influencia, que es el comité delegacional.

La secretaría del comité delegacional lleva a cabo diversas funciones que le dan poder en la escuela normal como son: atender y dar seguimiento a las quejas de los trabajadores (reales o percibidas); negociar la distribución de cargas académicas de los profesores y los descuentos por retardos o faltas del personal; atender inconformidades por resultados en promociones y beca al desempeño académico, así como respaldar a la dirección mediando con el personal para que coadyuvara en la implementación de algunos de los rumbos de acción del ProFEN.

Se podría inferir que la dirección y la secretaría buscaban mantener un ambiente laboral propicio para el trabajo, aunque también es posible que en la medida en que el directivo accediera a las peticiones de la secretaría, evitaría tener conflictos con esta autoridad informal con capacidad de influencia en la comunidad educativa.

Debido a que no se llevaban a cabo concursos de oposición para la asignación de plazas y horas, ya que se realiza mediante acuerdos entre autoridades educativas y sindicales, esto generó conflictos al interno de la institución, debido a que el personal consideraba que, por esfuerzo, preparación,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

tiempo dedicado o disposición al trabajo debían ser beneficiados, situación que ocurría con algunos y con otros no, por lo que hubo inconformidades.

Tanto la dirección de la escuela como la secretaría del comité delegacional recibían presiones del personal de la institución y de sus respectivas autoridades (IEA o SNTE), ya que debían rendir cuentas y al mismo tiempo cuidar del personal a su cargo, por lo que ambos negociaban para llegar a acuerdos, que de alguna forma terminaban por mediar y establecer el camino que seguiría el ProFEN.

En la institución existían grupos de interés en conflicto, uno de ellos, tuvo el control de la escuela desde hace veinte años, a partir de ocupar puestos formales en la estructura organizacional e informales como la secretaría del comité delegacional del SNTE, desde donde hacían uso de recursos económicos y no económicos para distribuir beneficios. Operaban socavando a los grupos de interés o a las personas que eran contrarias a este grupo, utilizando como estrategia el *cotilleo* o chisme que Bardisa (1997) indica sirve para resquebrajar posibles alianzas y el surgimiento de líderes alternos. Por lo anterior, la escuela normal se puede percibir desde el exterior y por algunos actores internos como una institución unida, aunque no fuera así.

En algún momento de este periodo un grupo de interés contrario ocupó los puestos formales, de manera que, el grupo desplazado como estrategia hizo visible la división de la escuela para dejar entrever la deficiencia en la gestión institucional, además hizo uso del *cotilleo* para demeritar el trabajo de la dirección y de profesores, abarcando no sólo la vida profesional, sino la privada. De esta forma lograron posicionarse nuevamente en la dirección de la escuela.

Una de las estrategias que utilizaba este grupo de interés para mantenerse al frente de la dirección y del comité delegacional fue que al personal de nuevo ingreso se le alienaba al enviarlo con ciertas personas para recibir orientaciones sobre como transitar en la dinámica política y académica de la institución. Este posicionamiento de la institución permitía que tomaran decisiones sobre el devenir de la escuela normal, incluso por encima de las indicaciones de autoridades

estatales y sindicales, en especial cuando resultaban contrarias a sus intereses. De este modo, sus integrantes se catapultaban para ocupar puestos estatales del SNTE y del IEA.

En esta lucha entre grupos parecía que hubiese sido necesario mostrar quienes tenían mayor fuerza, por lo que se llegaba al grado de, bajo diversas presiones y circunstancias, provocar el cambio de adscripción a otra escuela normal del personal que consideraban adversario.

6.1.4 Escuela Normal 86

La operacionalización del ProFEN en el contexto de la macro-implementación se inicia a partir de capacitaciones que efectúa la DGESPE y la SEN sobre planeación estratégica. Los actores de la escuela normal 86 percibieron que era un proceso complejo por la necesidad de sustentar teóricamente los requerimientos, con restricciones de tiempo para su realización, en la que se buscaba evidenciar el funcionamiento de la escuela.

El ProFEN propició cambios en la infraestructura para atender los programas educativos que se ofertaban, la creación de nuevos departamentos, como lo fue en su momento el de seguimiento y evaluación, además de una nueva visión en la gestión administrativa con el ejercicio del recurso, donde se buscó conjuntar los recursos del ProFEN y los institucionales para propiciar mejora de las instalaciones físicas.

Fases de micro-implementación

Fase de movilización

En la escuela 86 en la planeación estratégica la dirección buscó integrar al personal y representantes de alumnos de forma que la participación fuera colectiva e hicieran suyo el programa; además, una vez que recibían los recursos autorizados se comunicaban a la comunidad escolar, lo que significó un mecanismo importante para que hubiera el apoyo político que se requería para su aceptación (Berman,

2000). El motivo que llevó a la escuela a participar fue la oportunidad de acceder a recurso económico extraordinario.

En la tutoría, en una primera etapa, comienza con trabajo grupal semanal con el objetivo de mejorar los resultados de evaluación y disminuir el ausentismo. En una segunda etapa, se capacitó a 25 docentes mediante un taller semanal ofertado por la UAA y se valoró el programa. En una tercera, se volvió a capacitar al personal encargado del departamento y al personal de apoyo a través de la Universidad de Nuevo León, cambiando las finalidades de atención a detectar problemáticas generales y planear estrategias de atención.

En una cuarta etapa la tutoría fue individualizada, los profesores atendían preferentemente a los alumnos que asesoraban en la práctica profesional, mediante fichas de trabajo con temas a abordar que proporcionaba el departamento de tutorías. La periodicidad de atención fue de cada tres semanas.

La asesoría para la titulación comenzó con el cambio de plan de estudios en educación primaria en el 2012 y en educación física en el 2018, mediante la implementación de tres modalidades de titulación. Para ello se integró una comisión de titulación para cada programa educativo presidida por el director de la escuela, en una etapa posterior, fue por las subdirecciones académicas. La asignación de asesores se realizó en séptimo semestre y los estudiantes eligieron al asesor por escalafón en base a su promedio.

Para el estudio de egresados, la etapa de movilización comenzó de forma tardía, mediante el diseño de un instrumento que se centró en la inserción laboral. En cuanto a la evaluación de programas educativos en su primera etapa inició con la capacitación del personal por parte de la SEN. En una segunda etapa, se evaluaron los programas en donde sólo uno logró acreditarse. En una tercera se buscó la asesoría de una consultora externa, logrando certificar el programa faltante y el de la gestión. Posteriormente, no hubo movilización de este rumbo de acción.

En la movilidad nacional e internacional, en una primera etapa se realizaron

intercambios académicos en las que se contactó a las mejores escuelas normales del país para emular sus actividades académicas, de difusión cultural y cívicas. En una segunda etapa se envió a una estudiante a la Universidad de España para realizar clínicas deportivas y prácticas docentes con el apoyo de recursos de la escuela y otros que se gestionaron con la presidencia municipal de Rincón de Romos. En la tercera etapa, esta actividad fue mediante becas que proporcionó el gobierno federal a los estudiantes para movilidad nacional. En una cuarta etapa se creó el departamento, a partir de ahí se realizó movilidad de estudiantes nacional e internacional. Durante la pandemia por COVID-19 se migró a movilidad en ambientes virtuales.

En la habilitación de la planta académica en lo que refiere al reconocimiento al perfil deseable de PRODEP, la escuela contactó a personal del CRENA para que guiaran en el uso de la plataforma.

Rutas de adaptación y fase de institucionalización

En la planeación estratégica en una etapa reciente se consideraba la participación en la convocatoria como actividad que se requería llevar a cabo para la obtención de recursos, por lo que estaba institucionalizada y había seguido la ruta de adaptación mutua.

La tutoría no se encuentra institucionalizada debido a los constantes cambios del personal encargado, de finalidades y regularidad de atención, así como a la falta de compromiso para llevar a cabo esta labor por parte de ciertos docentes que evadieron de forma clandestina sus funciones, al simular que la llevaron a cabo, llenando formatos administrativos. De ahí que la ruta de adaptación sea de intermitencia. Por su parte, la asesoría para la práctica docente de los estudiantes está institucionalizada porque ha sido parte de su identidad como formadora de futuros docente, por lo que se trata de una adaptación mutua.

En la asesoría para la titulación se tuvieron dos comisiones de titulación para cada programa educativo, más allá de lo que la norma estipula (SES, 2018), se debe a que en la escuela normal se han configurado dos tipos de organización, una para

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

cada licenciatura (educación primaria y educación física), con su grupo de docentes, formas de coordinación, intereses y objetivos a alcanzar. Cada comisión es presidida por las subdirecciones académicas; sin embargo, los criterios para atender los lineamientos del proceso de titulación varían dependiente de los directivos que asuman el cargo, o de la experiencia y conocimiento de la persona responsable del proceso, de ahí que la institucionalización se clasifique como frágil, ya que, a pesar de tener procesos que se aprecian consolidados, un cambio de autoridad puede modificarlos. La ruta de adaptación ha sido mutua.

Tanto el estudio de seguimiento de egresados y empleadores como la evaluación de programas educativos no están institucionalizados, principalmente porque es necesario asignar una persona que esté de acuerdo con estos rumbos de acción. La ruta de adaptación en su etapa inicial fue mutua, pero en las siguientes fue de ausencia total.

La movilidad nacional e internacional se percibe endeble su institucionalización, debido a que depende de la emisión de convocatorias, del presupuesto que se recibe a través del ProFEN o del que dispone la institución. Del mismo modo, también se puede observar la falta de un programa que permita definir sus propósitos y alcances. La ruta de adaptación ha sido el aprendizaje tecnológico.

En la habilitación de la planta académica está institucionalizado que el ingreso de profesores se realiza mediante acuerdos no verbales entre la autoridad educativa del IEA y el secretario general de la sección I del SNTE, incorporándose personal por herencia, por recomendación de autoridades de distinto nivel (gobernador, director del IEA y secretario general de la sección I del SNTE) para el pago de favores y prebendas con mayor auge en cada cambio sexenal de gobierno.

El tipo de perfil de ingreso fue con estudio de pregrados y el número de horas asignadas dependía de la cercanía a las autoridades gubernamentales y sindicales, de esta forma podían ingresar con 5, 10, 15, medio tiempo, o bien, PTC con la clave remunerativa más alta. No hay ruta de adaptación porque se trata de una cuestión que corresponde a la macro-implementación.

En lo que refiere a estudios de posgrado el proceso se ha institucionalizado con una ruta de adaptación mutua. Lo anterior es por un interés del profesorado por superarse económica y profesionalmente, aunque los programas de elección son de diversas calidades. El reconocimiento al perfil deseable de PRODEP y la conformación de CA no está institucionalizado y su ruta ha sido en una primera etapa de aprendizaje tecnológico, y recientemente, de ausencia total, debido a que el profesorado lo consideró una carga laboral adicional a sus funciones; desconocía las reglas de operación y el uso de la plataforma, y tenía la percepción de que se rechazaba a los profesores de las escuelas normales por parte de las IES que tenían una tradición consolidada en la investigación.

Aspectos que favorecieron y limitaron la implementación

Los aspectos que favorecieron la implementación del ProFEN, en la planeación estratégica fue que la comunidad escolar pudiera percibir sus beneficios al observar mejoras en la infraestructura.

En la tutoría lo que apoyó fue que representó para los estudiantes un espacio para mejorar la práctica docente y métodos de estudio cuando el tutor se comprometía a realizar su labor. En la asesoría para la práctica profesional, que algunos profesores sin formación y experiencia en la docencia se preocupaban por actualizarse y capacitarse. En la asesoría para la titulación, había una percepción positiva de que el nuevo plan de estudios apoyaba a reconstruir la práctica a partir de la teoría.

En la evaluación de programas educativos coadyuvó que los directivos tenían preferencia por el programa, se propiciaba un clima de aceptación al ser comunicada a la comunidad escolar y asignaba personal comprometido y convencido de llevar a cabo este rumbo de acción.

En la movilidad académica favoreció que un estudiante al conseguir una beca para viajar al extranjero causó tal impacto que generó interés en participar. Del mismo modo, apoyó a la implementación de este rumbo de acción la difusión

constante de convocatorias, el acompañamiento para cumplir con los requisitos, así como la migración a ambientes virtuales debido a la pandemia por COVID-19.

En la habilitación, benefició que se incrementó el número de PTC a través de un mecanismo denominado *compactación*, por ejemplo, a un profesor que tenía dos plazas de 20 horas, se realizaba un trámite administrativo para que, con la suma de ambas plazas, pasara a ocupar una de 40 horas; lo mismo ocurría con otros docentes que tenían varias plazas que en conjunto alcanzaban las 40 horas o a las que se le podía inyectar un poco de presupuesto para que se lograra su *compactación* a una plaza de tiempo completo.

Por su parte, los motivos por los cuales se integraron los profesores a realizar estudios de posgrado fueron el interés por mejorar sus estrategias de atención en la asesoría de titulación, la necesidad de tener un documento probatorio para mejora remunerativa y que tuvieran acceso a becas para el pago de inscripción, colegiatura y titulación.

En el perfil deseable de PRODEP apoyó a la implementación que una profesora obtuviera el reconocimiento y que, con ello, otros docentes visualizaron que era posible alcanzarlo. Además, esta docente propició la conformación de un CA en formación.

Un aspecto que favoreció la implementación del ProFEN fue el liderazgo, entre las prácticas exitosas, se identificó el rediseño de la organización, cuando la dirección mantuvo buenas relaciones y contactos con el SNTE y la autoridad educativa estatal a partir de reuniones informales, en las que consiguió apoyos para atender necesidades de la institución.

Otra práctica, fue establecer direcciones, que se presentó cuando el directivo realizó la planeación estratégica del ProFEN con la comunidad escolar, incentivando la aceptación de los objetivos institucionales. También, en la única ocasión en que se acreditaron los programas educativos por los CIEES, porque se involucró al personal de la escuela en las actividades y el directivo que inició estas

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

actividades, a pesar de que culminaba su gestión en la institución, dejó el trabajo avanzado para que el que llegará en su lugar le diera continuidad, fomentando con ello la práctica de liderazgo de objetivos compartidos a largo plazo.

Del mismo modo se ubica la práctica de desarrollo de personas, donde un director capacitó a uno de los subdirectores en planeación estratégica y acreditación de programas educativos, de tal forma que una vez que este subdirector asume el puesto directivo le da continuidad a este rumbo de acción del ProFEN.

En los microliderazgos, se localizan principalmente a exdirectores cuya intervención y responsabilidad personal fueron esenciales en la implementación de algunos de los rumbos de acción, como lo fue el seguimiento de egresados de cinco generaciones, la evaluación de programas educativos en su única ocasión, el diseño del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y la movilidad académica. También una docente, que en su momento logró el reconocimiento al perfil deseable del PRODEP y el registro de un CA en formación.

Sin embargo, entre las principales dificultades que se tuvieron en la planeación estratégica, fue que, a pesar de que participaba la comunidad escolar, al final un pequeño equipo readaptaba los planteamientos, lo que implicaba una sobrecarga de trabajo, en parte, como se mencionó con anterioridad, a una deficiente preparación y restricciones de tiempo. Una vez que se llevaba a operación los rumbos de acción, nuevamente había exceso de trabajo, pero ahora en las subdirecciones debido a que el personal responsable de llevarlos a cabo evadía la función, lo que representó, acorde con Van Meter y Van Horn (2000), actitudes de rechazo clandestino hacia el programa.

Algo que afectó profundamente la operación de los rumbos de acción fue que, en cada cambio de directivo en la institución, había una dinámica en la que se movía al personal del cargo que estaban desempeñando, lo que propició la falta de continuidad no sólo de los rumbos de acción del ProFEN sino de otros aspectos esenciales en la vida académica institucional.

Lo anterior estaba asociado al compromiso, orientación hacia el programa y prioridades de la dirección en turno, por lo que, además, podían llegarse a operar uno o varios de rumbos de acción, pero acorde a las creencias, preferencias y valores del nuevo encargado (Sabatier y Mazmanian, 2000), situación que volvería a cambiar cuando se efectuara la renovación de la dirección.

Otra problemática de la implementación fue que la normatividad que rige a las escuelas normales era inconsistente con los rumbos de acción del ProFEN, ya que no fue actualizada, tal es el caso del Reglamento General y Sistema de Evaluación de la Beca al Desempeño Académico para los planteles de educación normal y actualización del magisterio federalizado (IEA, 2006).

En lo que refiere a la tutoría, las problemáticas fueron en sus inicios la falta de conocimiento sobre cómo debía operarse el programa, los altos índices de reprobación que estaban asociados a dos aspectos: la remuneración económica que percibían los docentes al realizar la regularización y el deficiente desempeño docente en el aula. Después, que en cada cambio de directivo se adoptaban diversos modelos para llevar a cabo la tutoría, acorde con las preferencias, interpretaciones o creencias de la dirección o del encargado del departamento.

Para la asesoría para la práctica profesional, el perfil de ingreso de los profesores no estaba asociado a la docencia y se incorporaban al trabajo sin experiencia frente a grupo, por lo que la retroalimentación a estudiantes se limitaba a cuestiones de orden administrativo y los alumnos presentaban deficiencias en el manejo didáctico de los contenidos. Adicionalmente, algunos profesores se ausentaban de la supervisión, ya que la percibían como un periodo vacacional.

En la asesoría para la titulación, las dificultades eran que algunos profesores no habían ejercido la docencia y no estaban familiarizados con el acompañamiento en procesos de titulación; y, tenían carencias metodológicas para las tres modalidades de titulación. Los alumnos con mayores carencias académicas no tenían acceso a un asesor reconocido por su trabajo de acompañamiento, ya que la selección de asesores era en base a escalafón, iniciando con el alumno que tenía

el mejor promedio; y los lineamientos para el proceso de titulación se atendían o no, en función del criterio de cada director o personal encargado.

Para el estudio de seguimiento de egresados, los obstáculos fueron los constantes cambios de responsable que ocurría de manera simultánea con los cambios de directivos. En la evaluación de programas educativos, las problemáticas fueron en un primer momento, la falta de sistematización de las evidencias de trabajo y que el personal administrativo lo percibiera como un aumento en la carga laboral. En un segundo momento, que no se buscó refrendar la acreditación, quizá debido al cambio de directivo y sus preferencias, valores o experiencia con relación al rumbo de acción; y finalmente, que las personas a quienes se les encomendaba la elaboración del documento para la evaluación no lo terminaban.

Para la movilidad académica, las dificultades fueron la falta de recursos económicos; el poco interés por parte de los docentes; que en las becas que se ofertaban a través del Municipio de Aguascalientes, había que gestionar los recursos para el traslado y que las condiciones de alojamiento no eran las deseables.

Para la habilitación de la planta académica, las limitantes fueron que profesores con un número reducido de horas poco podían aportar a la vida académica institucional, ya que estaban desvinculados de ella, además su percepción económica era muy reducida, regularmente destinada para su traslado a la escuela 86. El profesorado de nuevo ingreso en general no tenía experiencia y conocimiento en la docencia. También no había un programa de inducción para docentes donde se les diera a conocer las funciones que debería desempeñar; y sólo un aproximado de diez PTC llevaban a cabo de forma equilibrada la docencia, investigación, tutoría o asesoría académica y la gestión.

En la realización de estudios de posgrado, las dificultades fueron que los criterios de elección de las escuelas permitían cubrir los estudios en poco tiempo y con mínima demanda cognitiva, aunque, una vez concluido el programa los costos de titulación eran excesivos.

En los CA los obstáculos fueron que el personal cambiaba de adscripción de centro de trabajo, para buscar un lugar cercano a su domicilio particular; y, que los docentes percibían los congresos como espacios para vacacionar, acudiendo sin presentar ponencia.

Política en las políticas públicas

En la escuela normal hay dos figuras de autoridad con poder, uno es la dirección de la escuela y el otro el secretario general del comité delegacional. Este último lleva a cabo diversas funciones que le dan poder, como remitir información que provenía del SNTE nacional y estatal sobre acuerdos, proyectos y pagos de sueldo; gestionar permisos de salida cuando eran negados por las autoridades; atender inconformidades por cargas de trabajo asignadas por el equipo directivo; negociar y acordar el uso y destino de los recursos que provenían del ProFEN; cuidar que fuera invitado a los eventos de la institución como figura de autoridad sindical; recibir solicitudes del personal para cubrir interinatos y apoyo para incremento de horas; y negociar que en días festivos, celebraciones especiales y cumpleaños, los trabajadores pudieran ausentarse de su horario laboral. La intensidad con la que asumía la función para intervenir o no en ciertas actividades, dependía de las creencias personales del responsable en el cargo.

También la secretaria del comité delegacional vivía diversas presiones por parte del personal de la escuela cuando llegaban profesores de nuevo ingreso con horas o plazas de medio tiempo o PTC y, en algunos casos no se presentaban a laborar y seguían cobrando, así como cuando ingresaban a la institución trabajadores que habían sido sancionados en otras escuelas normales por deficiente desempeño. En ambos casos, el secretario delegacional solicitaba el apoyo del Secretario General de Trabajo y Conflicto de Normales (SGTCN) o del secretario general de la sección I del SNTE, sin embargo, se le comunicaba que eran acuerdos en otro nivel y que parte de sus funciones era contener el malestar de los trabajadores.

Por lo anterior, se puede advertir que la dirección de la escuela y el secretario

del comité delegacional vivían una situación ambivalente, que les generaba tensiones y problemas, ya que cada uno debía rendir cuentas y representar al IEA o a la sección 1 del SNTE, por el otro, velar por los intereses del personal de la institución para mantener la estabilidad en el centro de trabajo.

Por otro lado, los trabajadores de la escuela normal se percibían divididos en dos grupos de interés que estaban en constante desavenencias, aunque se advertía que los problemas provenían de la macroestructura por la intervención de la autoridad educativa y sindical en la escuela.

Lo anterior se explica de la siguiente manera, la autoridad educativa podía proveer ciertos apoyos a la dirección de la escuela, con las que el SNTE no estuviese de acuerdo, por lo que comenzaba un proceso de deterioro de la función directiva que se deslizaba a partir de la secretaría del comité delegacional, la cual conglomeraba a las personas afines a esta encomienda.

Del mismo modo, el secretario general de la sección I del SNTE podía solicitar a la dirección de la escuela, con apoyo o no del director del IEA, que interviniera en las elecciones para el secretario del comité delegacional de forma que ayudara a un candidato en particular; si la dirección aceptaba, aglutinaba al personal a fin a esta causa; si no lo hacía, se exponía a prescindir del apoyo sindical y a culminar su periodo en el puesto directivo. Este tipo de intervención dividía a la comunidad escolar, puesto que de alguna forma se veían obligados o por convicción a integrarse a un grupo de interés convocado, ya fuese por una autoridad formal o informal.

Por su parte, en el seno de la institución los momentos en que se acentuaba más las diferencias entre grupos eran en los cambios de dirección y de secretario del comité delegacional, ya que se disputaban el control de la escuela y una fuente de poder de influencia, al grado de llegar a enfrentamientos físicos y verbales que terminaban por ser irreconciliables.

La autoridad educativa y el SNTE mantenían vínculos en la elección de un

secretario del comité delegacional, un directivo o el ingreso de personal a la institución; al final negociaban y llegaban a acuerdos que conviniera a ambas partes; sin embargo, la intervención que hacían en la vida institucional de la escuela dejaba heridas profundas en la dinámica institucional difíciles de resarcir.

Había procesos de desgaste permanente, ya que esta división generaba un conflicto al que llama Jares (1997) crónico, es decir, no se resolvía, se mantenía en curso, aunque con mucha menor intensidad y se expresaba a partir del *cotilleo*, que era usado para denostar, demeritar y desinformar ya sea al equipo directivo, a jefes de área, o al personal en general. Cuando tomaba suficiente fuerza y consenso, podía provocar el cambio anticipado de un directivo, por tanto, representaba una estrategia de cualquiera de los dos grupos para influenciar y conseguir sus intereses (Bardisa, 1997).

Recientemente, debido a que los dos grupos en choque tenían dos intereses en común: 1) que el puesto directivo fuera ocupado por personal de la institución y 2) que el personal docente incrementara el número de horas y accediera a promociones; condiciones que en los últimos años no se había presentado. Los líderes de los grupos habían comenzado a negociar para formar una coalición con la intención de lograr estos fines, superando sus diferencias. Esto, acorde con González (1998), es posible si comparten intereses comunes y consideran que de manera aislada tienen menos poder, en especial, porque en estos temas se involucraba la dirección del IEA y la secretaría general de la sección 1 del SNTE.

Por otro lado, en la escuela debido a que el personal administrativo era más numeroso que el de servicios y docente, tenían mayor influencia, puesto que podían definir el resultado en las votaciones de un secretario general del comité delegacional, de esta forma representaban un recurso que buscaban ambos grupos sumar a sus intereses. Aunque los administrativos también podían aglutinarse para alcanzar beneficios comunes e incluso hacer uso de sus funciones para negociar favores con profesores, jefes y directivos.

6.1.5 Escuela Normal 92

Desde la perspectiva de la macro-implementación, en la escuela 92 el programa se dio a conocer mediante una reunión con la SEN a la que acudieron los equipos directivos de cada escuela normal y se les invitó a participar en la planeación estratégica; sin embargo, hubo renuencia a pesar de que se podrían obtener recursos económicos, ya que implicaba más trabajo.

La elaboración de la planeación estratégica y su implementación generó cambios en la dinámica institucional, ya que los profesores comenzaron a asumir como parte de sus funciones la asesoría de titulación, la gestión en un departamento y algunos incursionaron en la investigación y publicación de resultados. También las actividades se volvieron más sistemáticas a partir de la certificación de procesos mediante la norma ISO 9001:2015 y en el área de control escolar se automatizaron sus funciones. Además, se mejoró la infraestructura física, la conectividad, el equipamiento, se realizó la compra de materiales y libros. También se crearon nuevas áreas como la jefatura de CA, el área sustantiva de planeación y evaluación, así como la coordinación de seguimiento de egresados y tutorías.

Fases de micro-implementación

Fase de movilización

En la planeación estratégica, en una primera fase, la dirección designó a una profesora para realizar el proceso de autoevaluación, con la ventaja de no encontrarse frente a grupo, debido a una condición que impuso el comité estudiantil. También solicitaron asesoría a la Escuela Normal Rural “Gral. Plutarco Elías Calles” del Quinto, Sonora, ya que se percibía que tenían mayor conocimiento sobre cómo realizar la planeación. No obstante, se tenían presiones de tiempo para la entrega y la zozobra de que estuviera acorde con lo esperado por la SEN. De esta forma, Van Meter y Van Horn (2000) las ubican como factores que entorpecen la implementación.

En una segunda fase, el directivo que asumió la función conocía el proceso

de planeación, puesto que previamente había laborado en la SEN, por lo que conformó un comité de planeación integrado por jefes de área, departamento y coordinadores de academia para recuperar necesidades y con base en los rumbos de acción del ProFEN, identificó aquellos escenarios críticos que debían ser atendidos con la intención de obtener recursos económicos. Como se puede observar, en un inicio la planeación no fue participativa y en este segundo momento se buscó involucrar a más personal, lo que Berman (2000) identifica como mecanismos para asegurar su compromiso.

En la tutoría, en la etapa inicial no se presentó la fase de movilización, debido a que se creía que ya se cumplía la función a partir de la figura de asesor de grupo. Esto es posible que se deba a la falta de directrices y propósitos claros por parte de la DGESPE sobre como operar el programa. En una segunda etapa, se creó el departamento con una persona responsable y se capacita al personal, pero no fue posible llevarla a cabo debido a que el comité estudiantil rechazaba su puesta en operación. En una tercera etapa se logró su implementación mediante el dialogo con el comité estudiantil y con profesores.

La asesoría de titulación inició con el cambio de Plan de Estudios denominado 2012 con ello, se integraron a profesores con grado de maestría y se creó la comisión de titulación para asignar a los tutores de las estudiantes, establecer políticas y definir lineamientos precisos para la elaboración de la tesis de investigación.

El estudio de egresados tuvo un inicio tardío, en una primera etapa se capacitó a los profesores, pero hubo resistencias para llevarlo a cabo principalmente por la falta de personal que asumiera la función, por lo que en el papel se decía que se hacía cuando la realidad era que no. En una segunda etapa, se eligió a un equipo de docentes con interés en el rumbo de acción, se les capacitó y elaboraron un instrumento que validaron. En una tercera, se nombró a otro profesor a fin al programa con capacidad de liderazgo que también se capacitó y llevó a cabo la aplicación del instrumento y la realización de estudios de egresados.

La evaluación de programas educativos, en su primera etapa se asignó a un encargado de realizar el proceso con apoyo de la subdirección académica. En una segunda etapa, se nombró a un coordinador, se capacitó en la metodología y compiló las evidencias, aunque no se llevó a cabo porque el comité estudiantil rechazó la evaluación. En una tercera etapa se nombró al responsable del área de planeación y evaluación y se integraron a los jefes de área, departamento y coordinaciones, se establecieron los acuerdos políticos con el comité estudiantil de modo que se logró acreditar a la institución.

En la movilidad nacional e internacional, en su primera etapa se realizaron intercambios académicos y en una segunda etapa se firmaron convenios de colaboración con diversas instituciones. En la conformación de CA en su primera etapa se inició con capacitaciones por parte de la SEN para ubicar las líneas de investigación. En una tercera, la dirección de la escuela estableció diálogo con profesores egresados de posgrados de IES reconocidas por su calidad en investigación, acordando integrar un CA, para ello se buscó en primera instancia tener producción académica, por lo que año y medio después se logró el registro. En una cuarta, el CA en formación se reconoció en consolidación y se integró un nuevo CA que no refrendó su registro.

Rutas de adaptación y fase de institucionalización

La planeación estratégica se encuentra institucionalizada, se coordina a partir del área de planeación y evaluación, participan departamentos y coordinaciones, sin embargo, el documento final lo culmina un pequeño equipo de docentes. La ruta de adaptación primero fue aprendizaje tecnológico temporal y luego fue mutua. La tutoría no está institucionalizada su ruta de adaptación inicial, fue de ausencia total, luego paso a ser mutua, por lo que comienza a perfilarse, aunque requiere que se identifiquen las situaciones que generan apatía en la participación por parte del profesorado y del estudiantado. La asesoría para la práctica profesional está institucionalizada, su ruta ha sido la adaptación mutua, ya que es parte de una identidad que ha configurado una forma de hacer la docencia.

La asesoría para la titulación se encuentra institucionalizada, su ruta fue la adaptación mutua, comienza el proceso al finalizar el quinto semestre con la presentación de las alumnas de la carta de exposición de motivos y la asignación de asesores a las estudiantes por parte de la comisión de titulación. En el sexto semestre las alumnas con sus asesores realizan el protocolo de investigación y el plan de acción, el cual se presenta en público y se dictamina a inicios del séptimo semestre por la comisión de titulación. En los dos últimos semestres se realiza la elaboración del documento con dos presentaciones públicas. El proceso termina con la defensa del documento en un examen profesional.

El estudio de seguimiento de egresados se encuentra institucionalizado debido a que se asignó una persona con liderazgo y afinidad al programa. Sus rutas de adaptación han sido, primero, la ausencia total, luego el aprendizaje tecnológico temporal y finalmente la mutua. La evaluación de programas educativos a través de los CIEES se percibe con una institucionalización endeble, ya que depende de que los actores de la escuela normal acepten su implementación en cada periodo en que se requiere refrendar la acreditación. Su ruta ha sido la adaptación mutua.

Por su parte, la movilidad nacional e internacional se encuentra institucionalizada, su ruta ha sido primero la ausencia total y luego la adaptación mutua. Esto debido a que depende de que los actores estén a favor del programa y de presupuesto para su realización.

En la habilitación de la planta docente para la integración de profesores se tiene institucionalizado, pues se acordó que el ingreso se realice mediante acuerdos verbales entre las autoridades educativas y sindicales, en donde se incorporan por herencia de plazas y por cercanía con el gobernador, director del IEA y secretario general de la sección 1 del SNTE, para el pago de favores por participar en campañas políticas y en puesto del servicio público, con mayor auge en los cambios sexenales de gobierno.

En los estudios de posgrado, el proceso esta institucionalizado y los realizan los profesores para ganar una promoción o que se les considere para el incremento

de horas. Las escuelas de elección son preferentemente que tengan poca exigencia cognitiva y de tiempo, que fueran económicas y la titulación fuera fácil, aunque un número reducido de docentes optaba por programas que pertenecieran al padrón de CONACYT o escuelas privadas con cierto prestigio. Su ruta de adaptación ha sido mutua.

El reconocimiento al perfil deseable de PRODEP está en camino a institucionalizarse y poco a poco se han ido integrando más profesores, aunque se requiere conocer la convocatoria, sus requisitos y de habilitación del personal para la investigación, por lo que su ruta de adaptación ha sido parcial. En la conformación de CA, aunque parece que esta institucionalizada, sólo una parte del profesorado se ha integrado, por lo que su ruta es la adaptación parcial.

Aspectos que favorecieron y limitaron la implementación

Los principales aspectos que favorecieron la implementación fueron que, en el proceso de planeación estratégica, en su primera fase, se tenía a una persona dedicada exclusivamente a esta función. En la segunda, que se conjuntaron otros dos recursos federales al ProFEN, uno por 4 millones por el pilotaje en la implementación del plan de estudios 2012 y el otro, por 28 millones por la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero. En una tercera fase, que la planeación se realizaba identificando fortalezas y oportunidades de cada área y departamento.

En la tutoría, en una primera etapa, se creó la coordinación de tutorías con una persona con perfil en asesoría psicopedagógica, se capacitó a los profesores y acudieron a encuentros nacionales de tutoría para conocer otras experiencias de trabajo. En una segunda etapa, las alumnas estuvieron de acuerdo en que se llevaría a cabo la tutoría en la institución.

En la asesoría para la práctica profesional, en la primera etapa, hubo la disposición y flexibilidad en el horario laboral de los profesores para asesorar a las alumnas en su planeación didáctica. En la segunda, se tuvo la composición de una academia de prácticas profesional para la toma de decisiones colegiada.

La asesoría de titulación, apoyó a la escuela que se realizaran convenios de colaboración con la UPN y la UAA para la habilitación en investigación de los docentes con grado de maestría que no habían asesorado previamente una tesis porque su posgrado era profesionalizante. En la evaluación de programas educativos, logró en dos ocasiones la acreditación, en la primera por cinco años y en la segunda por tres.

En la movilidad nacional e internacional, hubo intercambios académicos para compartir experiencias con IES nacionales e internacionales. Del mismo modo, la pandemia por COVID-19 permitió que se ofrecieran espacios de movilidad virtual para estudiantes, por lo que hubo mayor participación.

En la habilitación del personal docente coadyuvó que el comité estudiantil exigiera a las autoridades que el perfil de ingreso de los profesores fuera con experiencia en educación primaria y que el IEA estableciera temporalmente como requisito contar con posgrado. En cuanto a la realización de estudios de posgrado que se ofrecieran a los docentes becas y descarga académica, así como apoyo económico para la titulación.

Para la obtención del perfil deseable, se logró el reconocimiento un profesor y se generó tal sinergia en la que siete más obtuvieron el perfil. En la conformación de CA, ayudó que el cuerpo que estaba en consolidación participara en redes de colaboración y la adopción de una política institucional en la que asistir a congresos requería de una ponencia aceptada.

Una cuestión que favoreció la implementación de los rumbos de acción del ProFEN fue el liderazgo, de esta forma, a continuación se caracterizan las prácticas exitosas que permitieron su operación: 1) la construcción de visiones compartidas por parte de la dirección de la escuela, al reconocer públicamente al personal que se iban integrando al perfil deseable de PRODEP; 2) el rediseño de la organización en donde la dirección de la escuela cuando un rumbo de acción era rechazado por la comunidad escolar buscaba operacionalizar otro, con mayor propensión a su aceptación, como lo fue la integración de CA.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

También se identificaron microliderazgos de profesores caracterizados por su responsabilidad que han permitido darles continuidad a los rumbos de acción. Se localizó a una profesora que en la etapa inicial se hizo cargo de los trabajos de planeación estratégica y de evaluación de programas educativos a través de los CIEES. En una segunda etapa, se designó a un exdirector para que realizara el seguimiento de egresadas, así como a profesores para que se integren a los CA y al reconocimiento al perfil deseable de PRODEP.

En una tercera etapa, un exdirectivo fue responsable del área de planeación y evaluación para hacerse cargo de la evaluación por CIEES, función que después asumiría una profesora, que además llevó a cabo la planeación estratégica del ProFEN, el PDI y la certificación de proceso a través de la norma ISO 9001:2015. También es importante mencionar que los profesores a cargo de las áreas y departamentos estuvieron comprometidos con sus funciones, por lo que a pesar de los cambios de directivo le dieron continuidad a su labor.

Las principales dificultades que se presentaron para la planeación estratégica, en una primera etapa, fue el desconocimiento del proceso y la comprensión de términos como estrategias y acciones, la falta de difusión e involucramiento de la planta docente en el programa y la resistencia por parte de las subdirecciones de la escuela por el trabajo que implicaba y el temor a que el comité estudiantil rechazara su elaboración.

En una segunda etapa las problemáticas fueron que había diferencias de opinión entre dos grupos de interés que eran antagónicos en la escuela, por lo que había que consensar; los profesores asumían como única función la docencia, el recurso asignado era insuficiente para atender las necesidades de la escuela, y el documento de planeación podía ser valorado por la federación con los puntajes más altos, pero no correspondía con el recurso que se autorizaba.

En otra etapa, el recurso seguía siendo insuficiente, porque eran varias acciones las que se necesitaban realizar y, dado que era la única fuente de financiamiento de esta escuela, no sólo había que pensar en llevar a cabo los

rumbo de acción, sino remodelar su infraestructura y renovar su mobiliario y equipo.

En la tutoría, en la primera fase, la dirección de la escuela consideró que era un aspecto que ya se cubría a través del asesor de grupo. En la segunda, que el comité estudiantil lo veía como un proceso que podía atentar contra su organización.

En una tercera fase se canalizaron a los profesores que no tenían grado de maestría o que no tenían un buen desempeño como asesor de titulación para que realizaran la función de tutoría, por lo que se percibían excluidos a funciones menos importantes, así lo expresaron “la tutoría quedó con los maestros que sobrábamos y por ello la motivación de estar en tutorías era de segundo orden” (DAE92, 2022).

En una cuarta fase siguió habiendo apatía por parte de estudiantes y docentes para integrarse a estas funciones. Las posibles razones eran que había un número excesivo de alumnas asignadas a cada tutor y que las alumnas no estaban convencidas de sus beneficios, por lo que poco a poco terminaban por no acudir a las sesiones.

En la asesoría para la práctica profesional, ciertos docentes que ingresaban a la escuela normal, era la primera vez que impartían clases frente a grupo, por lo que desconocían los enfoques y contenidos de enseñanza de cada asignatura de educación básica y el plan de estudios de educación normal. En los espacios de academia, aunque se capacitaba al personal, eran insuficientes por la cantidad de información de la que había que apropiarse. También había docentes que, en la supervisión de la práctica, se presentaban e inmediatamente se retiraban de las escuelas de educación básica, otros no se presentaban, ocupando el tiempo laboral en atender cuestiones de tipo personal.

Del mismo modo, había estudiantes que se ausentaban de la semana de planeación didáctica, por lo que acudían a las escuelas de educación básica con deficiencias. En una etapa más reciente, cuando las alumnas se ausentaban de esta semana, el profesor a cargo de la supervisión no autorizaba que acudieran a la

práctica, pero intervenía la subdirección académica y el comité estudiantil para que pudieran hacerlo.

También el comité convocaba a las estudiantes a realizar otro tipo de actividades durante las jornadas de práctica, lo que provocaba malestar en las escuelas de educación básica. Cuando el comité tenía conflictos con el IEA o gobierno del estado, que implicaba el cierre de la escuela y el paro de actividades, se suspendían las prácticas.

En la asesoría de titulación, con la implementación del Plan de estudio 2012, se integraron más profesores al proceso por lo que había que llegar a consensos. Algunos de estos docentes rechazaron efectuar la función de asesor porque implicaba más trabajo y un compromiso temporal amplio (un año y medio) con una estudiante, por lo que provocaban su cambio de actividad al área de tutoría.

Del mismo modo, había estudiantes que no asistían a asesoría, no mandaban avances, ni se comunicaban. Cuando los profesores tenían estudiantes de sexto y octavo semestre se concentraban en las del último semestre, por lo que las de sexto se atrasaban en su protocolo de investigación o plan de acción del informe de prácticas.

En una etapa reciente, la comisión de titulación dejó de darle seguimiento a las alumnas rezagadas, por lo que se incrementaron los índices de deserción, la cifra ascendió a un 47.5%, de ahí, un 11.66% no logró culminar el documento de titulación.

En el estudio de egresadas, las dificultades eran que las alumnas tituladas se colocaban en puestos de trabajo en diferentes estados de la república, por lo que era difícil su localización. En el caso de empleadores, también era difícil ubicarlos y se requería de un profesor que tuviera disposición para viajar a entrevistarlos y de recursos para viáticos. También el presupuesto asignado para la difusión de resultados impresos era reducido, por lo que sólo se distribuía entre jefaturas de áreas y departamentos, aunque los resultados no eran considerados en el

planteamiento de proyectos de academia y toma de decisiones por las autoridades.

En la evaluación de programas educativos, en una primera fase se tuvo desconocimiento sobre cómo llevar a cabo el proceso y la actividad se percibió como una presión por parte de la autoridad estatal. En un segundo momento, la documentación que refería a la primera evaluación no se pudo localizar y no todo el personal estaba informado sobre la actividad. Asimismo, el comité estudiantil terminó por rechazarla debido a la posible influencia de profesores que estaban en contra del programa. De este modo, el comité manifestó que lo percibían como un medio para privatizar la institución, por lo que no se pudo efectuar.

Respecto a la movilidad nacional e internacional, en una primera etapa hubo rechazo por parte de los docentes en la institución para que se participara en congresos internacionales. En una segunda, era incipiente, muy pocas estudiantes y docentes participaron. En una tercera, después de la pandemia, disminuyó considerablemente la realización de estas actividades.

En la habilitación de la planta académica en el ingreso del personal docente, los profesores con pocas horas o medio tiempo sólo querían impartir clases sin integrarse a otro tipo de actividades. Cuando ingresaba el familiar de un docente que se jubilaba presentaba deficiencias en su desempeño. El perfil de ingreso era con estudios de pregrado sin importar el área de especialización y sin experiencia en la docencia, por lo que desconocían los planes y programas de educación básica y normal, y parte de estos profesores no tenían interés en prepararse.

En cuanto a las promociones para mejora salarial, sólo hubo posibilidades de progreso remunerativo cuando había una jubilación, por lo que se estancaban por varios años en una misma clave un cúmulo de personas y, cuando había una oportunidad de crecimiento, sólo uno podía ascender, de ahí que generara desánimo y desavenencias entre los profesores.

En lo que refiere a estudios de posgrado las problemáticas era que su realización no se reflejaba en la mejora de la docencia o en la investigación, y había

apatía por realizarlos debido a desinterés por laborar en dos centros de trabajo, falta de tiempo o porque estaban próximos a jubilarse. En el perfil deseable de PRODEP, en una primera etapa hubo poco interés, en una segunda, generó molestia entre el personal que el directivo reconociera públicamente a quién lo había obtenido. En una tercera, era la falta de información sobre el programa y tiempo para la investigación.

En la conformación de cuerpos académicos; las limitantes eran la falta de información sobre las convocatorias y de espacios disponibles para el trabajo en conjunto, así como que se percibiera que la producción de CA poco impactaba en la institución. Del mismo modo, había rechazo por parte de profesores para la participación en congresos con ponencia, primero porque acostumbraban a acudir sin ella y segundo, cuando se trataba de estudiantes filtraban información tergiversada al comité estudiantil para que lo rechazaran, terminando por provocar la expulsión de las participantes.

Política en las políticas públicas

El personal de la escuela está sindicalizado, por lo que el sindicato opera dentro de la institución a través de un comité delegacional que es representado por una secretaria. Adicionalmente, las estudiantes pertenecen a un comité estudiantil que forma parte de la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM), organismo al que están afiliadas 17 instituciones (Camacho, 2021), con la intención de proteger sus derechos y velar por el mejoramiento de las escuelas normales rurales (FECSM, 2018), por lo que intervenían en la implementación del ProFEN.

En especial la escuela 92 estaba influenciada por la Escuela Normal Rural “Vasco de Quiroga” y la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, pues sostenían lazos de amistad y noviazgo más estrechos que con el resto de las escuelas normales, por lo que la aceptación o rechazo del ProFEN estaba entremezclada por la percepción de estos estudiantes.

En la escuela normal existían tres figuras de poder paralelas, la formal que

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

es la dirección de la escuela y dos de influencia: el comité delegacional del SNTE y el estudiantil. En lo que respecta a la secretaría del comité delegacional del SNTE, realizaba diversas funciones que le concedían poder:

- Monitorear entre los trabajadores los problemas que les aquejan, para que se resolvieran con la intención de mantener la estabilidad de la escuela y evitar conflictos.
- Realizar trámites para créditos hipotecarios, a corto y largo plazo, becas y prestaciones.
- Informar sobre comunicados del sindicato.
- Dar seguimiento a los concursos para promoción.
- Mediar los conflictos entre compañeros de trabajo.
- Negociar con la dirección de la escuela permisos emergentes y que no se les descontaran días a los trabajadores cuando se ausentaban y atender llamadas de atención por deficiente desempeño, conflictos verbales o agresiones a jefes inmediatos.

Las principales dificultades que enfrentaba la secretaria eran de dos tipos, la primera, que cuando había jubilaciones o asignación de nuevas plazas, se promocionaba el personal a la clave inmediata superior y quedaba la plaza más baja vacante, entonces el personal quería que a sus familiares se les otorgara. Además, en algunas ocasiones cuando el recurso en horas docentes se negociaba para que se distribuyera entre los profesores de la institución, el secretario general del comité delegacional acordaba a quién beneficiar incluyéndose a sí mismo, por lo que se enfrentaba a inconformidades por parte del personal.

La segunda, era con el comité estudiantil, ya que esta organización participaba en la toma de decisiones en la organización escolar, en particular cuando el desempeño de los trabajadores era deficiente. Una solicitud recurrente de la secretaría del comité delegacional a la dirección de la escuela era que la mediación de conflictos se realizaré únicamente entre director y la parte sindical, sin la participación de las estudiantes, pero esto no era posible. Cuando la situación

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sobre el deficiente desempeño de los trabajadores y docentes no se resolvía, el comité estudiantil pedía el cambio de funciones del personal o su transferencia a otro centro de trabajo, por lo que se establecía comunicación con el SGTCN para resolver la situación que generalmente llevaba a que el trabajador cambiara de adscripción.

Por lo anterior, la dirección de la escuela y el secretario del comité delegacional recibían una doble presión en el ejercicio de sus funciones, una de ellas de los trabajadores y la otra de las autoridades oficiales o sindicales a quienes debían rendir cuentas.

En lo que respecta a los grupos de interés, se encontraron ubicados particularmente en academias o en un CA. Cuando se intentaba cambiar a los integrantes de una academia, reaccionaban ejerciendo presión sobre la dirección para que se mantuvieran como estaban. Cuando lograban hacer cambios se observaba que se reconstituían en otras academias.

Había dos grupos con diferencias marcadas, cuando el grupo “A” se fue integrando a las acciones de política como desarrollo de investigación, presentación de resultados en congresos, integración a CA y reconocimiento al perfil deseable, la dirección reconocía su trabajo. Sin embargo, el grupo “B” reaccionaba manifestando su molestia, principalmente porque el grupo “A” continuamente mediante el *cotilleo* afectaba la figura directiva y las acciones que llevaba a cabo. Esto acorde con Jares (1997), son parte inherente al conflicto en una escuela relacionados con mantener el control del poder.

También algunos profesores que pertenecían a estos grupos de interés eran proclives a establecer comunicación con las alumnas, en especial cuando lideraban de manera formal o informal la organización estudiantil, con la intención de cooptarlas e influir en la toma de decisiones de la dirección a partir del comité, ya que buscaban mantener la forma de trabajo que había prevalecido en la escuela, sus rutinas y tradiciones, así como la obtención de privilegios.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Como estrategia, hacían uso del *cotilleo*, en la que planteaban que ciertas acciones de política llevarían al cierre de la institución o a su privatización, bajo el conocimiento de que históricamente este planteamiento ha sido un temor latente entre alumnos y egresados de escuelas normales rurales. Por ello, en esta lucha, las estudiantes fungían como lo que llama Bardisa (1997) *cotilla profesional*, ya que eran las informantes clave en la difusión de información.

Por lo anterior, aunque la dirección de la escuela informara o negociara con el comité estudiantil sobre las acciones de política a llevar a cabo en la institución y pudieran estar conforme con ello, las presiones que las alumnas ejercían al comité llevaban a que terminaran por solicitar o exigir que no se realizaran las actividades. Con ello, los profesores crearon un grupo paralelo de poder con influencia en la institución que, bajo la bandera de buscar la mejora y permanencia institucional, intervenía en las decisiones.

González (1998) afirma que los grupos de interés no siempre son visibles, en este caso se ocultaban tras las estudiantes. Además, se puede ubicar que el comité estudiantil, al igual que la dirección y el secretario delegacional, vivían tensiones y presiones por parte de sus pares y sus autoridades superiores es lo que Bardisa (1997, p. 30) llama “un equilibrio inestable” en el que hay que rendir cuentas en ambos sentidos.

Adicionalmente, el comité estudiantil intervenía en diversos aspectos de la dinámica institucional, como cuando el desempeño de los trabajadores y docentes eran deficientes solicitaban que mejoraran, que los cambiaran de función o en casos específicos que salieran de la institución. Los motivos podían ser diversos, por ejemplo, en el caso de los trabajadores de servicios era porque los alimentos no estaban bien preparados y con higiene, los lugares no estaban bien aseados, los jardines estaban desatendidos o no se les localizaba en sus áreas de trabajo.

Por su parte, en cuanto al personal docente, cuando en las clases frente a grupo se expresaban de manera ofensiva hacia las mujeres, haciendo insinuaciones sexuales y proposiciones hacia estudiantes en clases, en las jornadas de práctica o

establecían relaciones de noviazgo con las alumnas. Del mismo modo, cuando consideraban que el desempeño de un directivo no era el adecuado, solicitaban su salida del cargo.

Esta forma de intervenir en la escuela normal apoyaba a que el personal realizará sus funciones manteniendo equilibrios en las relaciones de poder entre el sindicato, la dirección de la escuela y el comité estudiantil. Cuando el conflicto no se resolvía entre las partes, podía llegar a un paro estudiantil o volverse una huelga, por lo que, con la finalidad de no afectar al gobierno estatal y a los trabajadores que estaban bajo este escrutinio se les ofrecía, de común acuerdo entre el IEA y el SNTE, una promoción a una categoría inmediata superior que les beneficiaba en mejorar sus remuneraciones, a cambio de que accediera a cambiar de centro de trabajo.

También había conflictos de tipo personal que se suscitaba entre algunas estudiantes y los trabajadores, en donde las alumnas hacían uso del *cotilleo* como estrategia de micropolítica para afectar al trabajador quejándose sobre su desempeño, y que se generalizaba en el estudiantado. Había un alto índice de deserción de estudiantes, debido en parte a que no les agradaban las comisiones que el comité les asignaba, las exigencias para su cumplimiento y la forma en que las trataban.

En lo que refiere a los trabajadores de la institución, se tuvo como problemática que el personal con plaza administrativa y de servicios, percibía que tenía acceso a ciertos privilegios con el sindicato y, por tanto, podía evitar realizar sus funciones en la escuela. Particularmente, la dirección tenía problemas con los trabajadores a los que se les proporcionaba casa habitación por parte de la escuela con servicio de agua y en algunas situaciones la alimentación en el comedor sin costo alguno, bajo la condición de que en caso de que se requirieran sus servicios fuera del horario de laboral, apoyaran. Sin embargo, cuando surgía la necesidad de sus servicios, este personal no atendía porque quería que se les respetara su horario. En este sentido, la dirección de la escuela recibía indicaciones por parte de la SGTCN para que omitiera este acuerdo y accediera a diversas peticiones de los

trabajadores, pero se negaba. El exdirector lo explica de este modo:

ellos [líderes sindicales] esperaban que accediera a todo, pero acceder significaba perder autoridad, incluso al IEA les dije que, si iba a ser así, renunciaba al puesto, porque nos dejaban solos en la función, sin apoyo y todavía había que recibir órdenes de alguien más, no muchas gracias (DBE92, 2022).

La dirección no sólo tenía presiones del comité estudiantil, de los trabajadores de la institución y del sindicato, sino que había un vínculo estrecho entre el IEA y el SNTE de forma que, al negarse a atender indicaciones del sindicato, el IEA entraba respaldando la solicitud, por lo que sólo le quedaba hacer valer su figura formal de poder en la institución, que, de no ser respetada, implicaba su renuncia al cargo.

Por otro lado, un directivo podía asumir una postura a favor de los rumbos de acción del ProFEN y fomentar una dinámica en pro de una vida académica institucional, o bien, asumir un papel único y exclusivo para lo que se ha denominado *contención*, labor que consistía en mantener informada a la secretaría de gobernación de gobierno del estado sobre todas las actividades que realizaban las estudiantes.

Para cumplir con esta función, la dirección establecía una red de informantes en la que participaban cocineras, choferes, veladores, administrativos y profesores para que le mantuvieran informado sobre lo que ocurría con las estudiantes, a cambio los trabajadores recibían beneficios como ausentarse de la escuela, no contar con un horario fijo para laborar y tomar alimentos de la cocina, entre otros. Es posible que este tipo de privilegios generara una dinámica institucional de poca responsabilidad hacia el trabajo. Una vez que se nombraba a un director que no accedía a esta situación, se enfrentaba resistencias por parte del personal.

También en la *contención* se facilitaba el acceso a soldados camuflajeados, cuya apariencia era juvenil para que participaran en festividades, programas y bailes con la finalidad obtener información de las estudiantes; y a personal de gobernación

que se hacían pasar por padres de familia. Además, la secretaría de gobernación intervenía los números de celular de las líderes estudiantiles y de directivos de la institución. Básicamente lo que se buscaba era mantener controladas a las estudiantes, evitando conflictos que los llevaran a un paro estudiantil o a una huelga. En palabras del exdirectivo, “ya si aprendían [en la escuela], eso era extra” (DBE92, 2022). Bajo este enfoque, el aprendizaje de las alumnas era lo que menos importaba, de ahí que todos los esfuerzos se conjuntaran en el espionaje, en el que los funcionarios públicos violaban los derechos humanos de las estudiantes, en especial sus derechos civiles y políticos, así como su derecho a la libertad de expresión y a una educación de excelencia.

Cuando ciertas alumnas asumían el cargo de secretaría general del comité estudiantil con las que era más difícil negociar, en palabra del directivo era “radical”:

Totalmente de izquierda, se vestía como el Che y empezaba a reclamar que los insumos que recibía la escuela eran para las estudiantes, se inmiscuía en todo, entonces comencé a batallar, por lo que solicité mi destitución en el cargo (DAB92, 2022).

Pareciera que más allá de que tuvieran las secretarías generales de comité estudiantil una ideología de tipo socialista, el principal problema es que ya no era tan fácil otorgar privilegios a la red de informantes, pues las estudiantes estaban al pendiente de los insumos materiales y del desempeño de los trabajadores.

6.2 Comparación entre escuelas normales

En este apartado se presenta un análisis del nivel de consolidación de cada uno de los rumbos de acción del ProFEN seleccionados, para ello, siguiendo a Berman (2000) y sus planteamientos en relación con la macro y micro implementación, primero, desde de una perspectiva de macro-implementación, se ubican patrones comunes sobre la comunicación del programa y sus implicaciones. Posteriormente se retoma el concepto teórico de institucionalización de la micro-implementación

con lo que se pretendió dar cuenta de los rumbos de acción que forman parte de las rutinas en las instituciones.

Después, se abordan la política en las políticas, ya que es un elemento que permite explicitar los aspectos que intervienen para que el programa se pueda situar en operación y comprender los trayectos que adopta, pues son resultado de procesos de negociación entre actores. Finalmente, se enfatiza la importancia del liderazgo como elemento imprescindible en la implementación de políticas públicas.

6.2.1 Macro y micro implementación

En lo que refiere al ámbito de la macro-implementación en las escuelas normales, se tiene que en la primera etapa la comunicación del programa se realizaba a través de la instancia estatal (SEN), que invita a participar con el objetivo de obtener recursos económicos con la implementación de proyectos académicos. Enseguida, la instancia federal capacitaba a representantes de cada institución en la planeación estratégica y la guía metodológica del ProFEN. Sin embargo, parece que no fue suficiente, ya que los actores percibieron altas exigencias, restricciones de tiempo para su realización y poca comprensión del programa por parte de los operadores a nivel estatal y federal. Lo que significó un proceso difícil y complejo para las escuelas normales por la falta de experiencia en la planeación estratégica. Además, el ProFEN establecía una serie de indicadores a cumplir con descripciones cortas, sin orientaciones precisas sobre cómo llevarlas a cabo, por lo que quedó bajo la habilidad de cada escuela normal su operación.

Desde una perspectiva de la micro-implementación, el ProFEN representó para las escuelas normales una fuente de financiamiento que propició cambios en la infraestructura, apoyó en la compra de mobiliario, equipo, materiales y bibliografía, así como en la capacitación. También transformó la estructura organizacional al crearse nuevos departamentos y áreas.

En la escuela 2 y 25 se consolidó el trabajo colegiado a través de las academias. En la 25 y 92 diversificó las funciones que desarrollaban los docentes.

En la 25 apoyó en el diseño de políticas institucionales para la toma de decisiones en procesos académicos, mejoró la actitud de personal hacia el trabajo, permitió el acercamiento a programas federales para integrarse a procesos académicos que desconocían y vertebró el trabajo institucional con una visión más cercana a la realidad.

En la escuela 86 el ProFEN generó una nueva perspectiva en la gestión administrativa para el ejercicio del recurso conjuntándolo con los institucionales para la mejora de instalaciones físicas. En la 11 el personal comenzó a percibir a la escuela normal como una IES. En la 92 hubo conectividad y las actividades se sistematizaron a partir de la certificación de procesos con la norma ISO 9001:2015 y la automatización del área de control escolar.

Una situación que es importante destacar es que Berman (2000) propone las fases de micro-implementación como movilización, adaptación e institucionalización, dejando entrever que la primera fase es esencial para iniciar la operación de un programa y que de ahí se determinan los posibles caminos que tomará e incluso si sólo quedaría como un aspecto que se manifiesta en papel, pero no en la práctica. En este estudio, como se mencionó, se observan varios reinicios de la fase de movilización que son comunes en las escuelas normales, con excepción de la 11, y están asociadas a los cambios de directivo.

6.2.2 Consolidación de los rumbos de acción

En cuanto a los rumbos de acción del ProFEN para identificar su nivel de consolidación en las escuelas normales, se toma como referente el concepto teórico de institucionalización, en el que Berman (2000) enfatiza que ocurre cuando en una institución la operación del programa se vuelve parte de sus rutinas. Para ello, la información obtenida de las entrevistas se complementa con datos estadísticos disponibles en fuentes oficiales con la intención de mostrar un panorama más completo sobre el estado en que se encuentran las instituciones.

Planeación estratégica

El ProFEN plantea que para participar en la convocatoria las instituciones deben presentar un documento de planeación estratégica participativa, en el que desarrollan su autoevaluación, políticas, objetivos, metas y estrategias, así como los proyectos para su financiamiento a partir de los rumbos de acción del ProFEN que establece el gobierno federal. La planeación es el primero de los rumbos de acción, ya que se pide que las escuelas normales realicen de manera cotidiana estos ejercicios. A partir de ahí y con la entrega de recursos económicos, se detona la operación de los demás.

En la escuela 2 este rumbo de acción no se encontraba institucionalizado, debido a que generalmente el personal que ocupaba puestos directivos poco se incorporaba a su elaboración; en su lugar, se integraba un pequeño equipo de profesores que enfrentaba diversas dificultades como la sobre carga de trabajo, deficiente preparación en este ámbito, insuficiente información de datos estadísticos sobre la institución y restricciones de tiempo para llevarla a cabo. Además, de que, una vez que se culminaba el proceso se disolvía el equipo.

En la escuela 11, pareciera que el proceso se encuentra institucionalizado, ya que tienen personal con experiencia a cargo de su elaboración y se realiza con la colaboración del profesorado; sin embargo, en dos ocasiones la escuela normal no ha participado por decisión de la dirección de la escuela. Lo anterior se debe a varios factores:

1. La falta de apoyo por parte de la instancia estatal para que la dirección de la escuela reciba orientaciones sobre como traducir en acciones concretas el proceso de planeación estratégica participativa.
2. Las restricciones de tiempo por parte de la federación y de la instancia estatal para la elaboración del documento de planeación estratégica, pues la fecha en que se abre la convocatoria y los tiempos establecidos para su entrega son reducidos, por lo que hay que destinar tiempo extra laboral para su culminación.

3. En algunas ocasiones la instancia estatal encargada de coordinar a las escuelas normales no ha tenido interés en que se efectúe el proceso de planeación, debido a que estaba por culminar su gestión, por lo que sugería a la dirección de la escuela no participar.

Este tipo de situaciones ha afectado por igual a las escuelas normales, pero en el caso de la 11 llegó a causar una ruptura en la implementación de la planeación estratégica; de ahí la importancia de que la figura directiva tenga conocimiento sobre el programa de que forme parte de sus intereses y convicciones personales para el logro de su operación.

En la escuela 25 la planeación estratégica está institucionalizada, ya que ha adquirido experiencia para agilizar el proceso mediante la participación de diversas áreas y departamentos, y el uso de formatos específicos para recuperar información y sistematizarla. En la escuela 86 está institucionalizada, debido a que existe una percepción del colectivo docente en la que se trata de una actividad de la que no pueden desentenderse. Sin embargo, aunque participa la comunidad escolar en su elaboración, es un pequeño equipo el que termina adaptando los planteamientos del colectivo, con sobrecarga de trabajo, deficiente conocimiento metodológico sobre planeación y con restricciones de tiempo para su entrega. En la 92, se encuentra institucionalizada, se coordina desde el área de planeación y evaluación de la escuela normal, en la que participan las áreas, departamentos y coordinaciones, aunque el documento final lo concluye un pequeño equipo de docentes.

En suma, las escuelas normales tienen en común que un grupo reducido de personas realiza el documento final de planeación estratégica, en donde es visible la necesidad de acciones de capacitación específicas y un acompañamiento más cercano por parte de la instancia estatal y federal, de manera que no represente una sobrecarga de trabajo y cuya labor inicie de forma temprana para realizar sus diversas etapas de manera progresivamente y sin presiones de tiempo.

Tutoría y Asesoría Académica

Tutoría

En la escuela 2 las actividades de tutoría no se encuentran institucionalizadas, por los constantes cambios de personal a cargo de la función, de propósitos, seguimiento, tipo de acompañamiento y de regularidad de atención. En la escuela 11, está institucionalizada, aunque el programa está dirigido a atender cuestiones académicas, en la práctica los tutores acogen aspectos emocionales y afectivos de las estudiantes. En la 25, está institucionalizada, ya que existe un Programa Institucional de Tutorías que define a la tutoría como una de las líneas a trabajar en las academias de profesores. En este espacio se establece el tipo de tutoría: grupal, subgrupal o individual, así como la elección de los temas sugeridos en los cuadernillos de trabajo que para tal efecto se diseñaron. Con esta información se elabora el plan de acción tutorial, se distribuyen los alumnos entre los docentes y se programan una o dos sesiones de tutoría por mes en el horario destinado para las reuniones de academia.

En la escuela 86 estas actividades no están institucionalizadas, por los cambios de responsable del área y de directivo, de finalidades y regularidad de atención, así como por la falta de compromiso de ciertos docentes que evaden la función al presentar informes de acciones que no se han llevado a cabo. En la escuela 92, la tutoría tampoco está institucionalizada, principalmente porque hay apatía por parte de estudiantes y personal docente para atenderla, por lo que es necesario indagar los motivos para crear un programa más cercano a sus necesidades y expectativas.

En suma, se puede observar que las escuelas 2 y 86 tienen en común la necesidad de ubicar una persona consecuente con el programa con comprensión sobre su operación, así como del diseño de un Programa Institucional de Tutorías acorde a las condiciones institucionales de la escuela.

Asesoría para la práctica profesional

La asesoría para la práctica profesional en las cinco escuelas normales está institucionalizada porque es un rasgo de origen en su identidad como instituciones formadoras de docentes. Además, los diversos planes y programas de estudio que se han implementado en su devenir histórico han generado una serie de capas sedimentadas que configuran una forma de enseñar y organizar el acompañamiento a la práctica docente.

Asesoría para la titulación

La asesoría para la titulación en las escuelas 11, 25 y 92 se encuentra institucionalizada, en la 86 se percibe frágil y en la 2 comienza a perfilarse. Lo anterior no es debido al ProFEN, sino al cambio de planes de estudios, que en el caso de la Licenciatura en Educación Preescolar y Licenciatura en Educación Primaria fue en el 2012 y para la Licenciatura en Educación Física, Licenciatura en Aprendizaje y Enseñanza en Educación Secundaria en sus diversas especialidades, así como en la Licenciatura en Inclusión Educativa fue en el 2018.

En estos planes se establecen tres modalidades de titulación: Tesis de Investigación, Informe de Prácticas Profesionales y Portafolio de Evidencias, lo que llevó a modificar ciertas inercias en las escuelas normales con respecto al proceso de titulación, el cual estaba controlado por un grupo de docentes que se ubicaba en los semestres de séptimo y octavo, ya que se incorporó personal de otros semestres con grado de maestría.

En las escuelas 2, 11, 25 y 86 prevaleció como modalidad preferente de titulación el Informe de Prácticas Profesionales, en cambio en la 92 fue la Tesis de Investigación, lo que vino a generar dinámicas distintas entre las instituciones. En esta última escuela, la necesidad de contar con elementos para el acompañamiento en la asesoría vino a detonar la habilitación y el interés en la investigación por parte del profesorado.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En la escuela 2, debido a que había operado por casi 20 años el plan de estudios 1999, el cambio de modalidades de titulación representaba la primera experiencia que vivía la institución, a diferencia de las escuelas 25 y 86 que, aunque tenían planes de estudio 2018 por implementar, ya tenían experiencia previa con la operación del 2012, por lo que el proceso de adaptación del programa en la escuela 2 se percibe más lento.

En la escuela 86, a partir de las dos licenciaturas que oferta, se configuran dos tipos de organización en la institución de cierta forma independientes, cada una con su comisión de titulación que es presidida por la subdirección académica; sin embargo, los criterios para atender los lineamientos del proceso de titulación varían dependiendo de la persona que asuma el cargo, por lo que a pesar de que se aprecie que cuentan con procesos medianamente consolidados, un cambio de autoridad termina por afectarlos.

Mientras que en las escuelas 2, 25, 86, y 92 se crearon comisiones de titulación acorde con la normativa que para tal efecto se emitió, en el caso de la 11 se centralizó dentro de la estructura organizacional como una coordinación de titulación. Por su parte, en la escuela 25 se instauraron academias por modalidad de titulación, las cuales diseñaron manuales específicos que definían productos parciales y fechas de entrega, de modo que se asegurara que los asesores dieran un buen acompañamiento y que los estudiantes logaran titularse.

En las escuelas 11, 25 y 86 el proceso de titulación inicia en el séptimo semestre, en la 2 en sexto semestre. En la escuela 92 finalizando el quinto semestre con la carta de exposición de motivos de las estudiantes y la asignación de asesores; después, en el sexto semestre elaboran el protocolo de investigación y el plan de acción con presentación pública y dictaminación y, finalmente, en los dos últimos semestres se realiza la elaboración de documento con dos presentaciones públicas.

Estudio de seguimiento de egresados

En la escuela 2 el estudio de seguimiento de egresados y empleadores no está institucionalizado por la falta de claridad sobre sus propósitos y cómo llevarlo a cabo, así como de asignación de una persona que sea consecuente con el programa. En la 11 esta actividad está institucionalizada, tienen una persona responsable y recupera información sobre la formación recibida después de tres años del egreso a través de medios digitales, lo que ha agilizado la sistematización. En la 25 también está institucionalizada, debido a que se ha asignado una persona a fin al programa, además se recupera información de egresados y empleadores que apoyan en la toma de decisiones y la planeación institucional.

En la escuela 86 el estudio de seguimiento de egresados no está institucionalizado, debido a que no se ha asignado una persona responsable que apoye la implementación del programa. En la escuela 92 está institucionalizado, porque se ha comisionado personal con preferencias por el rumbo de acción y con capacidad de liderazgo. De esta forma, se puede constatar que, más allá de la capacitación, es importante la selección de personal responsable y con compromiso hacia el programa, de manera que se pueda llevar a cabo este rumbo de acción, puesto que las escuelas que han logrado su institucionalización tienen esta característica y las que no lo han logrado carecen de ello.

Evaluación de programas educativos

En lo que respecta a la evaluación de programas educativos, este rumbo de acción se ha implementado a través de los CIEES, los cuales emplean una metodología “con énfasis en los resultados de los estudiantes y del programa educativo, la cual contiene indicadores mínimos comunes a cualquier programa de educación superior en México” (s.p.). Un programa puede ser evaluable si está autorizado, registrado ante la dirección general de profesiones, tiene una generación de egresados y no está en proceso de liquidación (CIEES, 2022b). A nivel nacional solamente 140 programas cuentan con acreditación vigente. En el caso de Aguascalientes son seis en total, de los 19 programas que se ofrecen a nivel licenciatura, dos de ellos son

de recién creación, por lo que no pueden ser evaluables. Esto indica que sólo el 35% está acreditado.

En un comparativo entre escuelas, en la tabla seis se muestra que la escuela 25 tiene el 100% de sus programas acreditados, aunque para el 2022 necesitaba refrendarlos. Las escuelas 11 y 86 ninguno, la 92 tiene el 100% aunque para 2023 tendría que renovar su acreditación y la escuela 2 tiene el 30% de sus programas acreditados. Cabe destacar que cada institución oferta diferente número de programas. La 2 tiene la mayor cantidad, ya que se encarga de la formación de profesores en educación secundaria en diferentes especialidades (español, historia, geografía, lengua extranjera inglés, formación ética y ciudadana, telesecundaria, matemáticas, física, química, y biología).

Tabla 6.

Programas educativos acreditados por los CIEES

Escuela Normal	Programas educativos que se ofertan a nivel licenciatura	Número de programas acreditados por CIEES
2	Educación Secundaria	10
	Educación Primaria	1
11	Educación Preescolar	1
	Educación Inicial	No tiene egresados
25	Educación Primaria	1
	Educación Preescolar	1
	Inclusión Educativa	No tiene egresados
86	Educación Primaria	1
	Educación Física	1
92	Educación Primaria	1
Nacional		140

Fuente: Elaboración propia con base en información del padrón de acreditación de CIEES (2022a) y de la II Reunión ordinaria del CONAEN.

En cuanto a la evaluación de los programas educativos, llama la atención que haya escuelas que lo han logrado, otras que van avanzando y otras que no han podido realizarlo. Esto parece ser una característica del subsistema nacional, ya que se tienen pocos programas acreditados, pese a la implementación del ProFEN.

En el ámbito estatal, en la escuela 2 se percibe la institucionalización endeble de esta actividad, ya que depende de que la dirección de la escuela tenga preferencia por este rumbo de acción, que se negocie con los grupos de interés de

profesores su operación al interno de la institución y que se asigne una persona a fin al programa para su implementación. En la 11 no está institucionalizada por una posible confusión sobre los planteamientos de la guía metodológica, ya que se presta para interpretar que se puede hacer por CIEES o por ISO 9001:2015, lo que refiere a una falta de comprensión del programa.

En la escuela 25, se podría pensar que se encuentra institucionalizada, ya que ha logrado la acreditación de sus programas y su renovación; sin embargo, para el 2022 no se habían iniciado las acciones para darle continuidad, es posible que se deba a que no sea una prioridad de la dirección de la escuela o a la falta de personal que asuma esta función. En la escuela 86 no está institucionalizada, porque no se ha asignado una persona responsable que sea consecuente con el programa. En cambio, en la escuela 92 se tiene una institucionalización endeble, dependiendo de que se negocie con los actores de la escuela su implementación en cada periodo que se requiera refrendar.

En conclusión, aunque los datos estadísticos muestran que algunas escuelas han logrado acreditar sus programas educativos a través de los CIEES, aún es necesario trabajar en un programa de formación continua y sensibilización para lograr la aceptación del programa por parte de directivos y personal de la institución. En el caso particular de la escuela 92, es importante integrar en estas acciones al comité estudiantil, ya que juegan un papel preponderante sobre el curso que toma la operación. También, es necesario localizar microliderazgos en cada escuela con afinidad al programa y garantizar su permanencia en el área con la intención de lograr su plena institucionalización.

Movilidad nacional e internacional

En cuanto a la movilidad nacional e internacional, en la escuela 2 parece que está institucionalizada, ya que se han incrementado el número de acciones de movilidad tanto de alumnos como de profesores; sin embargo, su operación depende de la asignación suficiente de recursos por parte del ProFEN, o de que ser elegidos al

participar en las convocatorias que se emiten a nivel federal y estatal en este rubro, por lo que se percibe frágil que se consolide como parte de sus rutinas.

En las escuelas 11, 25 y 86 la movilidad parece una práctica institucionalizada, con las mismas dificultades que en la escuela 2, aunado a la falta de un programa que articule la acciones con propósitos formativos para estudiantes y docentes. En la escuela 92 está institucionalizada con las mismas problemáticas que la 2, pero a diferencia de las anteriores, ha vivido resistencias por parte de los actores institucionales, visiblemente se ha ubicado al comité estudiantil, aunque podría estar influenciado por grupos de docentes.

Este rumbo de acción en particular parece estar asociada a la asignación presupuestaria. Es importante que los actores responsables de estas actividades reciban información sobre lo que se espera que se logre a partir de la movilidad y que interactúen con otras IES cuyos procesos se encuentren mayormente consolidados, de forma que se puedan adoptar estas experiencias exitosas al contexto de cada escuela normal. Es sustancial recalcar que el alcance de los propósitos de los programas que se diseñen tienen que estar ligados necesariamente a la disponibilidad presupuestaria.

Habilitación de la planta docente

El ProFEN requiere, para cumplir con el objetivo de integrar a las escuelas normales en sus funciones a la educación superior, de docentes que realicen docencia, investigación y difusión. En el caso de la docencia, es deseable que tengan dominio de los planes y programas de estudio del nivel educativo para el que forma a sus estudiantes, llámese preescolar, primaria, secundaria, especial, etc., además de conocer el plan de estudios vigente en la educación normal para la formación de profesores, ello incluye el dominio de contenidos, de saberes didácticos, pedagógicos, metodológicos, y recientemente de diseño curricular (SEP, s.f.).

En lo que refiere a la investigación y difusión, es necesario que los profesores tengan bases sólidas para la generación de conocimiento nuevo. Además, el ProFEN, para incentivar estas funciones, propone en sus rumbos de acción que los

docentes se integren al Programa de Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) para que sean reconocidos con el perfil deseable y se integren en Cuerpos Académicos. Para ello uno de los requisitos a cubrir es que el profesorado sea de tiempo completo con posgrado.

Cantidad de profesores de TC en las escuelas normales

El porcentaje promedio de PTC en escuelas normales de Aguascalientes es de 45%, cifra que está por encima de la media nacional, que es del 36%; sin embargo, hay diferencias marcadas entre escuelas. En un comparativo se puede ver (en la figura 9) que la escuela 25 tiene el 70% de su planta docente en esta condición, le sigue la 2 con un 57%, luego la 92 con un 46%, enseguida la 86 con un 33% y al final la 11 con sólo un 11%. Cabe destacar que los PTC de la 11 son de puestos directivos y de coordinación, es decir están dedicados a la gestión administrativa. En esta escuela en particular, el 89% de sus profesores está contratado por horas, lo que la coloca en una posición de desventaja para la conformación de CA y la obtención del reconocimiento al perfil deseable de PRODEP, componente del programa de desarrollo profesional que requiere contratación de profesores de tiempo completo.

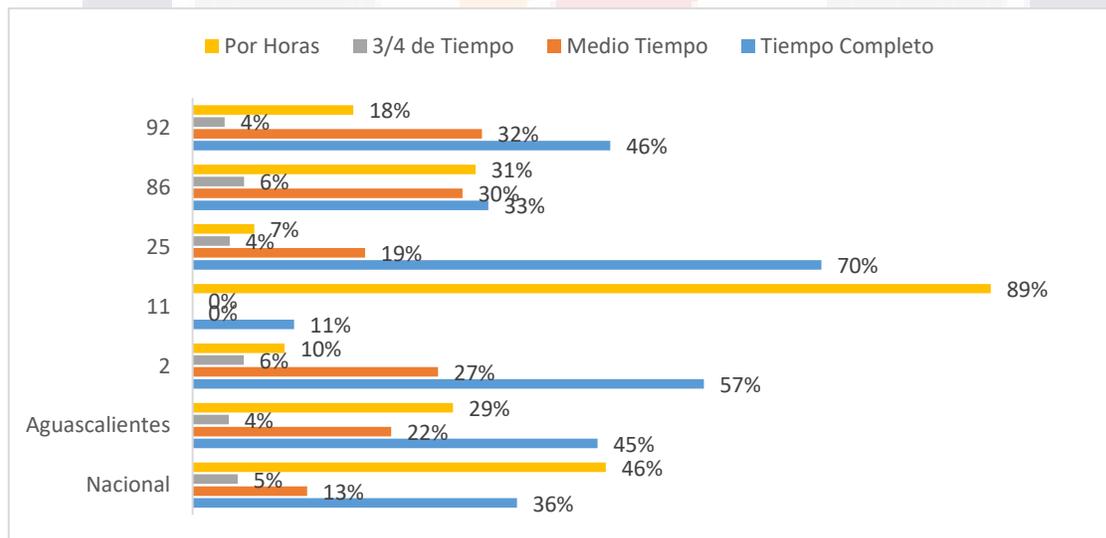


Figura 9. Personal por tiempo de dedicación. Aguascalientes y nacional. Ciclo escolar 2021-2022.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Básica de la Educación Normal. Estadísticas. Ciclo escolar 2021-2022. Personal académico por nivel de estudios.

Las razones por las cuáles se presenta este comportamiento diferenciado son varias. En la escuela 2, 25, 86 y 92 rige la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (2021), que en su artículo 62 establece que las plazas vacantes se cubrirán en un cincuenta por ciento por disposición libre de los titulares de la SEP, y el otro cincuenta por ciento por el SNTE. De ahí que los titulares el IEA y de la sección 1 del SNTE tengan *derecho* a hacer uso discrecional de este recurso público.

Esta Ley contradice otra normativa, pues existen dos reglamentaciones, una federal⁵ y otra estatal⁶, que regulan el proceso de ingreso de profesores, pero las autoridades educativas y sindicales han acordado omitirlas. Por ello la incorporación de docentes a estas escuelas normales se efectúa bajo las siguientes circunstancias:

- Herencia de plaza cuando un profesor se jubila.
- Cercanía con el gobernador del estado, director del IEA o secretario general de la sección 1 del SNTE.
- Pago de favores y prebendas de estas autoridades a actores que participan en campañas políticas de elección popular u ocupan puestos en el servicio público.

La práctica institucionalizada en estas escuelas es que el número de horas y perfil con el que ingresan los docentes derive de arreglos entre autoridades oficiales y sindicales por lo que los criterios que se asumen para el otorgamiento de horas suelen ser diversos. Esta asignación se realiza con mayor propensión al término de los periodos gubernamentales o sindicales. Un funcionario sindical lo justifica del siguiente modo:

Si lo vemos como directivo, me parece adecuado que se haga por concurso porque se estaría eligiendo los mejores perfiles; pero, si lo veo como sindical,

⁵ Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico del Subsistema de Educación Normal de la SEP (1982).

⁶ Acuerdo por el que se expiden las Normas para el Ingreso, Promoción y Otorgamiento de Estímulos del Personal Académico en las Escuelas Normales y el Centro de Actualización del Magisterio dependientes del IEA (2018).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

mis compañeros se verían truncados en su proceso de crecimiento, por ello, yo pugno porque sigamos como estamos y mis compañeros sigan gozando de este derecho (SAE25, 2022).

Como se puede observar, *gozar de este derecho* no es para todos, sino para aquellos profesores que tienen afinidad o cercanía con las autoridades oficiales y sindicales. Precisamente por tratarse de un proceso selectivo esta decisión está al margen de artículo 123 fracción VIII con relación a que los ascensos se otorguen en igualdad de circunstancias, así como los instrumentos en materia de derechos humanos en el trabajo, y está fuera del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales signados por el gobierno de México a nivel internacional.

Así también, en las escuelas 2, 25 y 86, en la que su jornada laboral para el nivel de pregrado era exclusivamente en turno matutino, se podían incorporar profesores que laboraban con plaza definitiva en educación básica en este mismo turno, por lo que las escuelas normales debían adecuarse a esta situación y asignar a este personal algún tipo de función en turno vespertino, aunque no necesariamente respondiera a las necesidades de la institución.

En la escuela 11, lo que se ha institucionalizado es que el personal que ingresa como profesor labore en escuelas de educación básica y que su contratación en la escuela normal sea por horas clase. Esta práctica tiene como fundamento una creencia que permeó como parte de la identidad institucional de la escuela, según la cual sólo un docente de educación básica puede formar a las estudiantes normalistas que luego ejercerán profesionalmente en ese tipo educativo. Además, la ley Orgánica de la Escuela Normal (Secretaría General de Gobierno, 2007, 2022) le otorga facultades a la dirección para contratar profesores con base en su juicio personal.

Ahora bien, en esta escuela la contratación de personal depende de la disponibilidad presupuestal para este rubro, por lo que la dirección debe negociarlo directamente con el gobernador del estado. En este sentido, la disposición

presupuestal está sujeta a la capacidad de la dirección de la escuela para sustentar académica y administrativamente la contratación de cualquier tipo de nombramiento y a que el ejecutivo estatal valore como esencial esta necesidad.

Para finalizar, se puede observar que en las escuelas normales federalizadas se tiene una normatividad que no es congruente con los rumbos de acción del ProFEN, es decir, se emitió el programa sin la adecuación del Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico del Subsistema de Educación Normal (SEP, 1982), el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (Poder Ejecutivo Federal, 1946), el Reglamento General y Sistema de Evaluación de la Beca al Desempeño Académico para los planteles de educación normal y actualización del magisterio federalizados (IEA, 2006) y la Escala de Evaluación para el Concurso Cerrado de Promoción de Plazas Docentes (s.a., s.f.).

En el caso de la escuela 11, esta misma situación se localiza en la Ley Orgánica. Al respecto, Rein y Rabinovitz (2000) advierten que para la operación de un programa es menester procurar que la normativa esté alineada a la normativa para facilitar su implementación. Por lo anterior, este conjunto de situaciones no sólo no responde a las necesidades académicas de las escuelas normales para formar a los futuros docentes de educación básica y media superior, sino que termina por afectar el derecho a una formación de excelencia de niños, niñas, jóvenes y de estudiantes normalistas en México.

Cantidad de profesores con estudios de posgrado

Por otro lado, con relación a la posesión de estudios de posgrado por parte de los profesores, en la figura diez se muestra el comportamiento del personal académico de las instituciones formadoras de docentes de sostenimiento público:

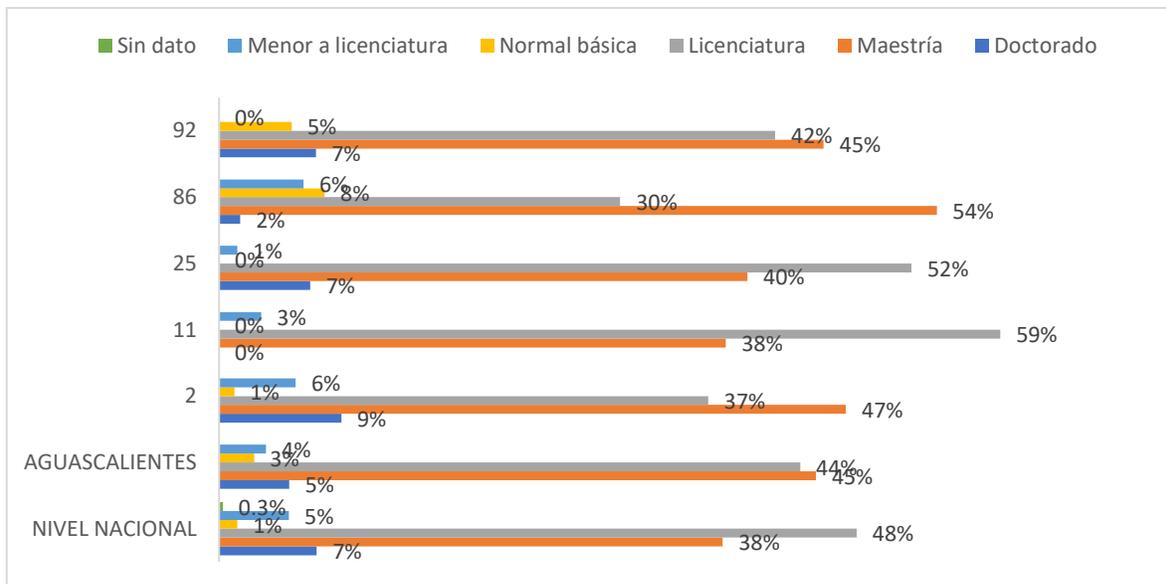


Figura 10. Habilitación de la planta académica. Ciclo escolar 2021-2022
 Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Básica de la Educación Normal. Estadísticas. Ciclo escolar 2021-2022. Personal académico por nivel de estudios.

La gráfica muestra que el 50% de la planta docente en Aguascalientes tiene estudios de posgrado, a diferencia del indicador a nivel nacional que es de 45%. Realizando un comparativo entre las escuelas normales en relación con la cantidad de profesores con posgrado, se identifica que la 2 y la 86 tienen el mayor número de profesores en esta situación con un 56% del total, le sigue la 92 con un 52%, la 25 con un 47%, mientras que en la 11 representa solamente 38%.

Cabe destacar que todavía hay profesores que tienen estudios de normal básica e inferiores a licenciatura tanto en Aguascalientes como a nivel nacional, situación que es relevante dado que se está formando estudiantes a nivel licenciatura con profesores que no tienen esa formación. Asimismo, denota que, aunque los informantes expresan que el grado mínimo para el ingreso es de pregrado, dado el porcentaje de profesores con estudios menores a licenciatura, no siempre ocurre así, esto debido a que las autoridades del IEA y SNTE han hecho excepciones al respecto.

Es importante precisar que la realización de estudios de posgrado se ha institucionalizado en las escuelas. Los motivos para hacerlos por parte de los profesores han sido diversos, pero no lo perciben asociados al ProFEN. En las

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

escuelas 2, 25, 86 y 92, los actores reconocen haber recibido apoyos económicos que les otorgó la escuela, pero desvinculados del programa. Sus motivaciones son de tipo personal para la superación profesional y la mejora de su percepción económica, y que contar con estos estudios les posiciona mejor para la asignación de horas y promociones, o bien, supone ventajas en el concurso anual para beca al desempeño académico.

En la escuela 11 también los docentes han optado por realizar estudios de posgrado para efectos de superación profesional, pero con la intención de progresar en promociones relacionadas con la educación básica, debido a que su plaza con base definitiva se encuentra en este subsistema. Además, es importante considerar que en esta escuela se ha experimentado rotación constante del personal docente, por diferentes razones, por ejemplo, el cambio de turno laboral o de centro de trabajo para mejora salarial.

Esto, a su vez, ha provocado que en la institución constantemente se estuviera habilitando a su personal, por ello, aunque se fomentara que los profesores realizaran estudios de posgrado, una vez que se desvinculaban de la escuela, había que volver a iniciar estos esfuerzos con los docentes de nuevo ingreso, pues no se solicitaban los estudios de posgrado como requisito de contratación.

En las escuelas 2, 11, 25, 86 y 92 los profesores han seleccionado instituciones con programas a bajos costos, que ofrecieran becas, la posibilidad de realizar los estudios en poco tiempo o que sus programas fueran de poca demanda cognitiva y/o de fácil titulación. Aunque también es cierto que en las escuelas 2, 11 y 92 un grupo reducido de docentes han elegido programas pertenecientes al padrón nacional de posgrados de calidad del CONACYT, de DGEsUM o de escuelas privadas con cierto prestigio.

Realización de actividades de investigación y difusión

Por otro lado, para promover que los profesores realicen investigación el ProFEN, como se comentó inicialmente, plantea dos rumbos de actuación, el primero es el reconocimiento al perfil deseable de PRODEP y el segundo, la integración de CA.

En cuanto al reconocimiento al perfil deseable de PRODEP, a partir de 2009 las escuelas normales empezaron a participar en las convocatorias que emitía el PROMEP (Programa de Mejoramiento del Profesorado) que “en 2012 [...] fue rebautizado como Programa para el Desarrollo Profesional Docente del tipo Superior (PRODEP)” (Ferra-Torres, De Vries & Edel-Navarro, 2018, p. 73).

Los profesores que son reconocidos con el perfil deseable deben para ello tener nombramiento como PTC; haber obtenido el grado mínimo de maestría; demostrar que realizan actividades de docencia, generación o aplicación innovadora del conocimiento (investigación); realizar tutorías a estudiantes o grupos; o haber dirigido al menos una tesis; y efectuar gestión académica – vinculación, individual o colegiada (SEP, 2020).

En los datos disponibles a nivel nacional en la figura 11, se observa un incremento paulatino de este indicador, al pasar de 95 profesores a 721 en 2020; si bien esto muestra un avance, quienes tienen el reconocimiento sólo representan el 13% del total de PTC (5,653) de las escuelas normales del país.

Para Aguascalientes el aumento es poco significativo, pues los 11 profesores reconocidos representan el 7% del total de PTC en la entidad (157). Haciendo un comparativo entre escuelas, la 11 tienen 7 PTC, pero sus PTC no realizan las funciones de docencia, investigación y tutoría que exige el reconocimiento. En la escuela 86 tienen 23 PTC, pero no tienen profesores con reconocimiento. La escuela 25 es un caso contradictorio, ya que tiene la mayor cantidad de PTC (51) y sólo el 2% de sus profesores está reconocido. En la escuela 2 de un total de 50 profesores el 6% tiene el reconocimiento y la 92 cuenta con profesores reconocidos que representa el 27% de un total de 26 docentes.

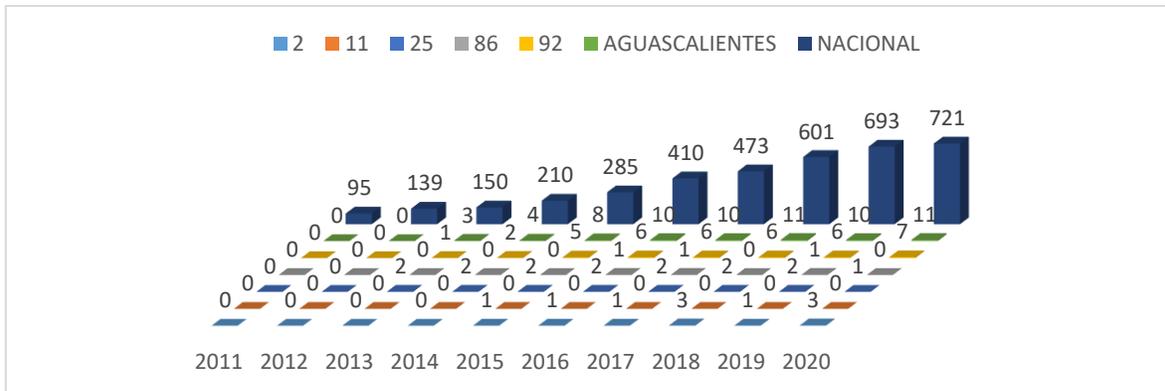


Figura 11. Evolución en el reconocimiento al perfil deseable de PRODEP

Fuente: Elaboración propia a partir de las evaluaciones de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias - PRODEP (SEP-SES, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Los factores que explican el escaso número de PTC con reconocimiento al perfil deseable son diferentes. En la escuela 2, podría institucionalizarse en los próximos años, aunque se requiere que más allá del estatus que provee el reconocimiento a los profesores, se perciba por parte del personal docente y directivo que el trabajo que realizan estos docentes impacta en la mejora de los procesos institucionales. Adicionalmente, los informantes de esta escuela afirmaron que para el 2022 eran un total de 12 los docentes con reconocimiento, es posible que después de 2020 se hubieran incrementado en un 18%⁷, de ahí que pueda institucionalizarse de mantener este ritmo.

En la escuela 11 como ya se mencionó antes, no se ha institucionalizado porque se privilegia la contratación de profesores con plaza de base en educación básica, y, por ende, son docentes por horas en la escuela normal, lo que trae consigo un efecto de bola de nieve que afecta las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión, lo que, a su vez, termina por truncar el logro de este programa. En la escuela 25 no está institucionalizado por la falta de conocimiento sobre las convocatorias, de sus requisitos y una percepción

⁷ A partir de 2021, la información ya no fue posible localizarla en páginas WEB de la Secretaría de Educación Superior, porque el programa pasó a coordinarse desde la DGESuM y estos datos no están disponibles.

generalizada de que se trata de un trámite administrativo a cumplir, porque los docentes que eran reconocidos tenían un deficiente desempeño frente a grupo.

En la escuela 86 no está institucionalizado, porque los profesores perciben que no forma parte de sus funciones y que no se recibe beneficio alguno por participar, aunado a la falta de conocimiento sobre las reglas de operación y de productividad en investigación, que se acentúan al experimentar que el campo organizacional de las IES que realizan investigación de buena calidad rechaza a las escuelas normales. En la escuela 92 este rumbo de actuación del ProFEN está en camino a institucionalizarse, aunque aún se adolece de habilitación para la investigación, así como de divulgación oportuna de la convocatoria para participar en el PRODEP.

Por otro lado, en lo que refiere a la conformación de CA, se integran por mínimo tres PTC, uno de los cuáles al menos, debe tener el reconocimiento al perfil deseable del PRODEP y un posgrado. Para que las escuelas normales avancen en este rubro relacionado con la producción colegiada de investigación, por tanto, requieren incrementar el número de PTC, fomentar la realización de estudios de posgrado por éstos y avanzar en la obtención de su reconocimiento.

En la figura 12 se muestra que en Aguascalientes en el 2015 llegaron a haber 7 CA, pero para 2020 quedaban solamente 4; lo anterior se debe a que los CA no tuvieron productividad. En el comportamiento por escuela, se encuentra que en la 11 no se han registrado, en la escuela 86 que fueron pioneros en su integración en el 2012, para 2020 no hay ninguno.

La escuela 25 ha tenido un comportamiento inestable, ya que obtiene el registro de un CA, después dos y luego vuelve a ser sólo uno. Se podría inferir que se han creado distintos CA en este trayecto. En la escuela 2 se observa el mismo comportamiento que en la 25. En la 92 iniciaron en 2013 con uno y para 2018 se incrementaron a dos, sin embargo, en el 2023 sólo quedaba un CA registrado.



Figura 12. Evolución en la conformación de CA

Fuente: Elaboración propia a partir de las evaluaciones de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias - PRODEP (SEP-SES, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Por lo anterior, en la escuela 2 podría comenzar a institucionalizarse en los próximos años, aunque los datos muestran que en 2020 sólo tienen uno registrado, los informantes manifestaron que eran dos CA reconocidos y otro en proceso de evaluación, de ahí que se valore de este modo. Hasta el momento uno de estos CA reconocidos ha buscado intervenir en las decisiones de la dirección para la obtención de beneficios institucionales, por lo que se hace necesario observar los objetivos que persiguen los CA en su operación.

En la 11 debido a que, como se mencionó, no hay contratación de PTC, se crearon grupos de interés que comparten su tiempo laboral con educación básica, por tanto, no está institucionalizado. En la 25 no se encuentra institucionalizado, porque se requiere de producción en investigación de manera continua y constante, ya que sus CA han seguido un ciclo de creación, registro, disolución y surgimiento de nuevos CA.

En la escuela 86 el rumbo de actuación no se ha institucionalizado porque sus profesores lo consideran una carga laboral adicional que no forma parte de sus funciones, por lo que no hay productividad. Además, hay desconocimiento sobre las reglas de operación, la falta de condiciones institucionales para que los docentes se puedan reunir en espacios comunes y la percepción de que no se reciben beneficios económicos por realizar estas actividades. En la 92 no está institucionalizado, ya

que sólo una parte de profesores se ha integrado como un CA, de los dos que había uno perdió su registro, por lo que es importante que el colectivo docente se sume a realizar investigación para que se tenga productividad y con ello mayores posibilidades de integrar CA.

Con base en la información presentada hasta aquí, se puede concluir que, en las funciones sustantivas que realizan las escuelas normales, la docencia está institucionalizada porque es inherente a las actividades que realizan desde su origen como escuelas formadoras de docentes; de ahí que la función forme parte de una tradición arraigada en ellas.

La institucionalización de la investigación no ha sido posible en la escuela 11 debido, como se señaló previamente, a la falta de contratación de PTC con posgrado. En la 2, 25, 86 y 92, la investigación es incipiente porque ciertos profesores no están habilitados para llevar a cabo esta tarea, no tienen interés por desarrollarla, e incluso, a que algunos de ellos desconocen que forma parte de sus funciones; aunque, habría que decir también que se perfila a formar parte de sus actividades cotidianas en las escuelas 2 y 92. En el caso de la 2 por una iniciativa más de tipo personal de los docentes que de la institución.

En la 92, debido a una serie de factores que ocurrieron a partir del 2011 en la institución:

1. El impulso a la investigación por parte de un directivo que tuvo interés en que se realizara esta actividad en la escuela normal.
2. La integración de la modalidad de titulación de tesis de investigación en el plan de estudios 2012 para la educación normal, la que se ha mantenido vigente en los subsecuentes planes de estudio 2018 y 2022.
3. El fomento a la tesis de investigación como opción de titulación, por parte de un grupo de docentes.

Con respecto a la difusión, para las escuelas normales 2, 11, 25, 86 y 92 las actividades culturales y deportivas, así como la organización de eventos cívicos

forman parte de una tradición que les ha dado identidad. Esta es una parte de la difusión, pero existe la divulgación del conocimiento generado en la institución a través de la investigación; sin embargo, como se ha señalado, debido a la falta de productividad en este renglón, la difusión que efectivamente se realiza se restringe a las formas tradicionales. El ProFEN expresamente considera que la articulación de las funciones de docencia, investigación y difusión deriva de la conformación de CA.

En la tabla 7 se resume la valoración sobre la institucionalización de los rumbos de acción del ProFEN seleccionados para esta investigación.

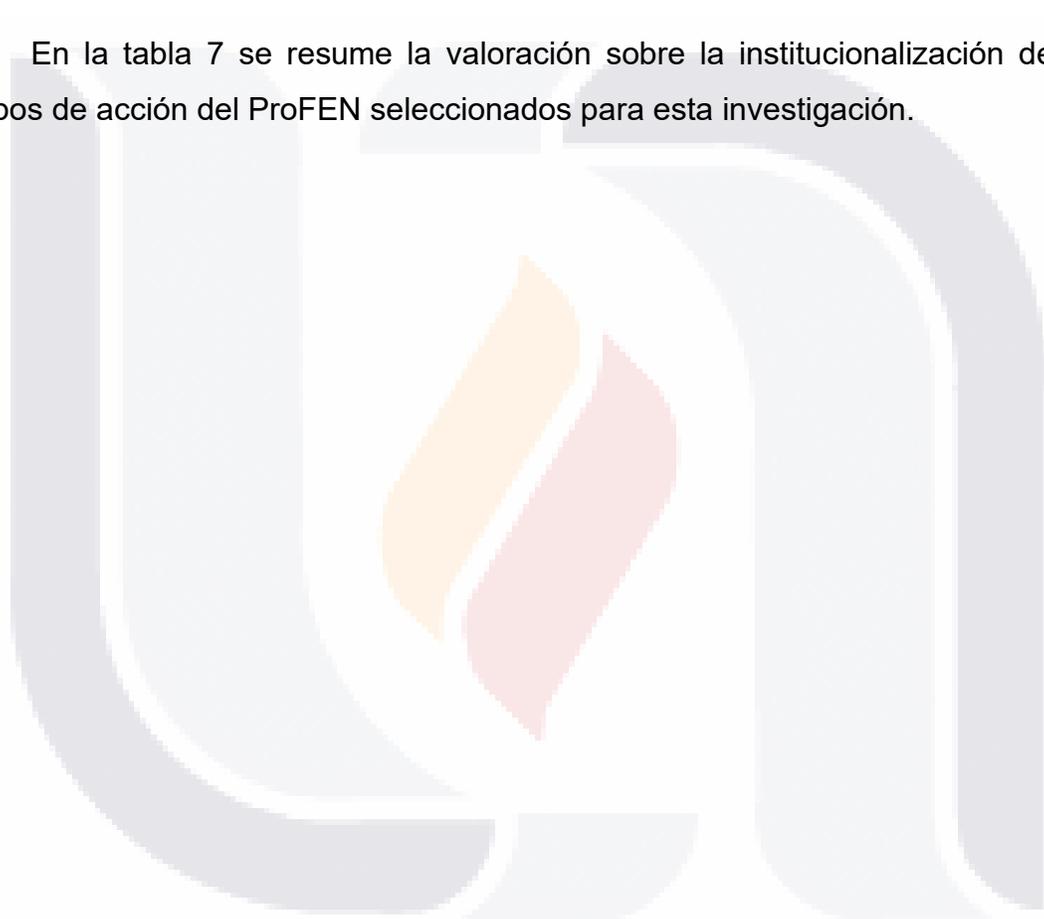


Tabla 7.

Consolidación de los rumbos de acción del ProFEN por escuela normal

Escuela	Planeación Estratégica	Tutoría y Asesoría			Seguimiento de egresados	Evaluación de Programas	Movilidad	Habilitación de la planta académica						CA
		Tutoría	Práctica	Titulación				Incremento PTC	Estudio de posgrado	Reconocimiento PRODEP	Funciones sustantivas			
											Docencia	Investigación	Difusión	
2	No	No	Si	No* +	No	Si (frágil)	Si (frágil)	No	Si +	No*	Si	No *	No	No*
11	No	Si	Si	Si +	Si	No	Si (frágil)	No	Si +	No	Si	No	No	No
25	Si	Si	Si	Si +	Si	Si (frágil)	Si (frágil)	No	Si +	No	Si	No	No	No
86	Si	No	Si	Si + (frágil)	No	No	Si (frágil)	No	Si +	No	Si	No	No	No
92	Si	No	Si	Si +	Si	Si (frágil)	Si (frágil)	No	Si +	No*	Si	No*	No	No

Notas: * Comienza a institucionalizarse

+ No está asociada al ProFEN su institucionalización

Frágil, así se percibe porque depende del directivo a cargo de la institución, los actores o del presupuesto.

6.2.3 Política en las políticas públicas

En este apartado se caracterizan las figuras de poder en las instituciones y los grupos de interés en las escuelas normales con las estrategias que llevan a cabo en la dinámica escolar, pues estos factores terminaron por incidir en la implementación del ProFEN.

Figuras de poder en las instituciones

En las escuelas normales 2, 25, 86 y 92 el personal está sindicalizado y pertenece al SNTE, debido a que el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (Poder Ejecutivo Federal, 1946) así lo establece, de ahí que cada institución cuente con una figura de autoridad formal que es la dirección de la escuela y una informal o de influencia que es la secretaría del comité delegacional. La secretaría interviene en las decisiones de la dirección y por tanto en la implementación del ProFEN, al realizar diversas funciones que le otorgan poder. Sin embargo, en la escuela 92, a diferencia de las demás instituciones, existen tres figuras paralelas de poder, esta última está integrada por el comité estudiantil con poder similar al de la secretaría general del comité delegacional.

Ambas figuras de influencia controlan recursos, intervienen en la toma de decisiones de la dirección, tienen control y acceso a diversas relaciones informales para crear alianzas y coaliciones con el personal de la institución y capacidad de persuasión, ya sea del personal o de las estudiantes, para que su orientación ideológica fuera a favor del sindicato o de la FECSM, organización estudiantil a la que están afiliadas las alumnas de la escuela 92.

Además, había una creencia generalizada en los secretarios generales del comité delegacional en la que su principal función era la defensa de los trabajadores, aunque la intensidad con la que se asumía esta atribución dependía de sus valores personales. Había los que defendían a ultranza para evitar la sanción al trabajador en cualquier circunstancia o los que discernían lo que procedía acorde con la normativa.

Por su parte, en la escuela 11 la dinámica institucional es similar a la que precisa Bardisa (1997), en la que la figura de autoridad formal vive una situación ambivalente que le genera tensiones, ya que representa por un lado a la autoridad formal, en este caso el IEA, y por el otro debe atender las necesidades de su personal.

En la figura 13 se muestra como las autoridades informales de poder análogas a la dirección presionan o influyen en la implementación de políticas públicas, ya sea porque representan al IEA, a la sección 1 del SNTE o a la FECSM, por lo que deben atender sus requerimientos, pero al mismo tiempo, también están obligadas a cuidar los intereses del personal de la institución o del colectivo de estudiantes, porque con ello se mantiene la estabilidad de la escuela y por tanto su cargo en la institución. En especial en la escuela 92, el comité estudiantil ejerce también presión en el comité delegacional del SNTE con relación al desempeño del personal, por lo que el secretario delegacional se ve obligado a mediar con la organización estudiantil.

Por lo anterior, las figuras paralelas de autoridad informal viven tensiones que las lleva a coaccionar a la autoridad formal, incluso el directivo recibe presiones por parte de la secretaría general de la sección 1 del SNTE y cuando se niega a atenderlas interviene regularmente la dirección general del IEA para solicitar que acceda a las peticiones. En este sentido, la dirección se enfrentará a mayores presiones dependiendo de la cantidad de autoridades informales que se posicionen análogamente a su función y con fuentes de poder para intervenir en las decisiones en la institución.

Dadas estas condiciones, la implementación del ProFEN está mediada por las negociaciones que existan entre las partes, de tal manera que, cuando un directivo tiene ciertas creencias, preferencias o intereses a favor del programa, buscará concertar su operación manteniendo el equilibrio en la escuela, de lo contrario, cederá a las solicitudes de las autoridades informales atendiendo a

conservar su estabilidad en la institución. Estas dos posiciones terminaran por definir los cursos de acción que tome el ProFEN.

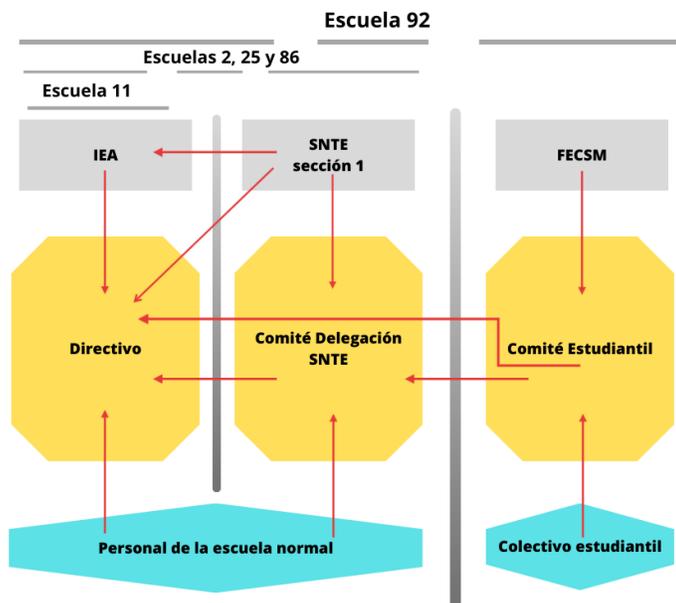


Figura 13. Origen de las presiones de autoridades formales e informales en las escuelas normales
Fuente: Elaboración propia.

Los grupos de interés

En las escuelas normales pueden existir grupos de interés fácilmente identificables entre el personal debido a que tienen cierto tiempo operando en conjunto. En las escuelas 2, 25 y 86, cuyos conflictos Jares (1997) los clasifica como crónicos, ya que no se resuelven, sino que se mantienen en curso haciendo uso del rumor como estrategia de micropolítica para denostar, demeritar y desinformar en relación con las acciones que lleva a cabo la dirección de la escuela en las que pueden estar involucradas decisiones para la implementación del ProFEN.

En particular en la escuela 25, los grupos podían ubicarse en la estructura formal de la organización o en la secretaría del comité delegacional del SNTE, cuando uno de los grupos lograba posicionarse en ambas figuras de autoridad controlaban la escuela por décadas, en parte porque distribuían diferentes tipos de beneficios al personal. A los trabajadores que eran contrarios a este grupo, a partir del *cotilleo* se resquebrajaban sus posibles alianzas y liderazgos, haciendo uso de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

los estudiantes para sus propósitos, llegando a provocar el cambio de adscripción a otra escuela normal del personal que consideraban adversario.

Esta situación les daba el poder de decidir sobre el devenir de la escuela por encima de las indicaciones de autoridades del IEA y de la sección 1 del SNTE, además, les catapultaba para ocupar puestos de autoridad a nivel estatal, ya fuese oficial o sindical, por lo que la implementación del ProFEN dependía de que fuera una prioridad en las lógicas de acción de este grupo.

En las escuelas 86 y 2 las principales causas de conflicto provenían de la macroestructura, lo que ocurría era que las autoridades educativas y sindicales intervenían para solicitar al director de la escuela o al secretario del comité delegacional que apoyaran a un candidato en particular en las elecciones sindicales o que desgastaran la función directiva para legitimar su cambio. Esto dividía al personal de las escuelas, pues se veía forzado o por convicción a integrarse en uno de los grupos de interés convocados por autoridad formal o informal para emprender una lucha por el poder.

Las ocasiones en que se acentuaban más las diferencias entre los grupos de interés en las escuelas normales 2, 25, 86 y 92 eran en los cambios de dirección, de secretario general del comité delegacional y de secretario general de la sección 1 del SNTE, ya que se disputaba el control de la escuela y el acceso al poder. En algunas de ellas existían no sólo enfrentamientos verbales, sino físicos que afectaban las relaciones interpersonales de manera permanente, haciendo imposible tener una visión más académica, pues los esfuerzos se concentraban en estas luchas por el poder, alejándose de sus fines educativos y, por ende, de los propósitos del ProFEN.

En la escuela 11 algo similar ocurría en la macroestructura con el cambio de directivo, ya que se realizaban reuniones informales con el personal convocadas por autoridades educativas estatales y de gobernación, para provocar su destitución. Lo anterior quizá se deba a un interés por legitimar su renovación. Este

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

tipo de conflictos que provenían de la macroestructura perturbaba las relaciones interpersonales afectando la implementación por falta de unidad del colectivo que se concentraba en demeritarse entre ellos.

En la escuela 2 hay diversos grupos de interés que se coaligan cuando sus intereses se ven afectados por la dirección de la escuela de forma que pueden buscar su destitución. En esta lucha se configuraban nuevos grupos de interés que con el paso del tiempo se desintegraban y luego se creaban otros. Los grupos se podían ubicar en 1) la estructura formal de la organización desde donde se controlaba a profesores y a la propia dirección de la escuela, 2) CA que podían presionar para acceder a beneficios institucionales y 3) el comité estudiantil que recibía privilegios y recursos económicos. De esta forma, se puede observar que los grupos de interés en esta escuela en particular no son permanentes, como afirma González (1998), sino que se configuran con base en necesidades, intereses y opiniones en las que pudieran coincidir, particularmente cuando la operación de los indicadores del desarrollo del ProFEN les afectaba.

En la escuela 92 se pueden ubicar a los grupos de interés en las academias y CA, aunque aglutinados en dos grupos identificables, en donde cierto profesores establecían comunicación con alumnas líderes formales o informales de la organización estudiantil para influir en la toma de decisiones de su comité y por consecuencia de la dirección de la institución, haciendo uso del *cotilleo*, se planteaba que la implementación de ciertas acciones del ProFEN podría llevar al cierre de la escuela o su privatización, lo anterior se hacía con el pleno conocimiento sobre el temor que aqueja a las estudiantes sobre este tópico. De esta forma se explica cómo es que algunos de los rumbos de acción no se pudieron implementar, o tardaron más tiempo en llevarse a cabo, o que su institucionalización se perciba endeble.

Por lo anterior, se hace necesario en la implementación del ProFEN considerar que en las instituciones habrán grupos de interés configurados con ciertos propósitos a los que es necesario persuadir para que no sólo apoyen el

programa, sino se sumen a su operación, lo que implica que el directivo tenga ciertas prácticas de liderazgo, puesto que juegan un papel preponderante en la puesta en marcha.

6.2.4 Prácticas de liderazgo que coadyuvan en la implementación

Entre las prácticas de liderazgo que coadyuvaron en la implementación de los rumbos de acción del ProFEN, se encuentran el desarrollo de personas, perfilando personal que pudiera integrarse al programa y delegando actividades como oportunidad de crecimiento, así como la identificación, impulso y apertura hacia los *microliderazgos*, que son líderes al interno de la institución cuyo compromiso y responsabilidad permiten la operación de diferentes rumbos de acción. También el fomentar una visión con objetivos compartidos a largo plazo y su aceptación entre los miembros de la institución buscando su unidad al propiciar confianza entre el personal, la construcción de culturas colaborativas y el mantenimiento de buenas relaciones con la dirección del IEA y el SNTE para gestionar ciertos apoyos institucionales.

En las escuelas 2 y 25 existían liderazgos reconocidos como *vacas sagradas*, que son los profesores con mayor antigüedad que gozaban de reconocimiento académico, moral y político entre el personal, por lo que podían ser clave en la implementación del ProFEN, de ahí la importancia de ubicarlos para propiciar su colaboración.

Para concluir este apartado sobre las prácticas de liderazgo, en la implementación del ProFEN es importante identificar estos patrones comunes de liderazgo, ya que podrían ser referentes necesarios para la formación de cuadro directivos en las instituciones pues, además de la necesaria orientación apoyo y acompañamiento académico y político que requieren los directivos de estas instituciones por parte de autoridades estatales y federales, facilitaría el logro de los propósitos de programas federales como el ProFEN.

A modo de cierre de este capítulo, en la implementación del ProFEN, la comunicación y capacitación sobre el programa fueron fundamentales para su ejecución inicial, a pesar de que para las escuelas se requerían tareas con las que no estaban familiarizadas y se enfrenaron a diversas exigencias para su realización, cada institución puso en juego diferentes estrategias para responder a la demanda.

Desde el punto de vista de los actores escolares, el ProFEN ha generado cambios en la organización escolar, los más evidentes se refiere a la infraestructura, la adquisición y renovación de mobiliario, equipo y bibliografía, aunque también ha modificado la estructura organizacional, las funciones que se desarrollan y ha ampliado la perspectiva de las instituciones para participar en otros programas federales.

El análisis del nivel de consolidación de los rumbos de acción del ProFEN ha permitido reconocer que tanto las escuelas normales se han ido integrando en sus funciones a la educación superior y los motivos por los que forman parte o no de sus rutinas institucionales.

En resumen, en la planeación estratégica, se encuentra que en la escuela 11 su consolidación está sujeta a que la dirección de la escuela considere que puede atender la demanda del programa y de su convicción para efectuarla, a diferencia de la 2 en la que se necesita que el personal a cargo de los puestos directivos se involucre en su elaboración. En las escuelas 25, 86 y 92 se ha logrado cimentar como parte de sus procesos. En las cinco instituciones se tiene en común que un grupo reducido de personal culmina el documento con presiones de tiempo y sobrecarga de trabajo.

La tutoría, en las escuelas 2 y 86, no se ha logrado consolidar esta actividad debido a la falta de personal comprometido con el rumbo de acción y con conocimiento sobre su operación. En la 92, porque ha habido resistencias por parte de estudiantes y docentes. En las escuelas 11 y 25 está consolidado con un programa de atención específico.

En la asesoría para la titulación, el cambio de plan de estudios de educación normal en 2012 y 2018 propició la implementación de tres nuevas modalidades de titulación que lograron su plena consolidación en las escuelas 11, 25 y 92. En la escuela 86 se percibe frágil este proceso porque el cambio de la dirección escolar ha implicado modificaciones en los criterios que se adoptan. En la 2, comienza a perfilarse la consolidación, ya que la renovación de sus planes de estudios fue más tardía. Aun así, los actores institucionales intervinieron para que se prevaleciera una modalidad de titulación sobre otra, esto está asociado a sus preferencias o a su capacidad para atender la demanda, de ahí que las escuelas 2, 11, 25 y 86, la modalidad que predominó fue el Informe de Prácticas Profesionales y en la 92 la Tesis de Investigación.

El seguimiento de egresados en las escuelas 2 y 86 no ha logrado su consolidación debido a que se requiere personal que se comprometa con este rumbo de acción. Las escuelas 11, 25 y 92 lo han logrado porque el personal a cargo ha asumido la función con responsabilidad.

La evaluación de programas educativos en las escuelas 11 y 86 no se ha consolidado, en la primera, por una confusión con relación en el tipo de acreditación que es adecuada para tal fin y, en la segunda, porque no se ha asignado personal a fin para coordinar esta actividad. En las escuelas 2 y 92 se percibe endeble su consolidación, en la 2 se requiere que el directivo esté convencido de su operación y negocie con los actores institucionales para que acepten su implementación; en la 92 también requiere de negociación con el comité estudiantil y sus profesores.

La movilidad nacional e internacional está consolidada en las escuelas 2, 11, 25, 86 y 92, aunque depende del presupuesto asignado para su operación, o de que los estudiantes y docentes participen y sean seleccionados en las convocatorias que emite la federación o la instancia estatal.

Como parte de la habilitación de la planta docente es importante el incremento de PTC. En las escuelas 2, 25, 86 y 92, las autoridades educativas

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

mantienen prácticas que imposibilitan la contratación de PTC con perfiles que coadyuven en el desarrollo de las funciones institucionales. En la 11, debido a una concepción en la que el personal que ingresa como profesor debe laborar en escuelas de educación básica, es que su contratación es por horas. Esto revela la convicción de que en la institución para el ejercicio de sus funciones se requiere exclusivamente de profesores frente a grupo para la docencia.

La realización de estudios de posgrado es una práctica consolidada, pero no está asociada al ProFEN, sino a un interés del profesorado por acceder a una mejora remunerativa. Los estudios de posgrado se realizan en instituciones con programas de diversa calidad.

El reconocimiento al perfil deseable de PRODEP en las escuelas 11, 25 y 86 es un rumbo que no se ha consolidado. En la 11, porque se privilegia la contratación de profesores por horas; en la 25, por desconocimiento del programa y porque los docentes que lo obtienen su desempeño es deficiente en el aula; en la 86, además del desconocimiento del programa, por considerar que no forma parte de sus funciones, por lo que no hay productividad en la investigación. En las escuelas 2 y 92 se perfila a consolidarse, porque se incorporan cada vez más profesores al programa.

La conformación de CA en las escuelas 11,25, 86 y 92 no se han consolidado por diversas razones. En la 11 porque la contratación de sus profesores es por horas. En la 25, por la escasa producción en investigación. En la 86, los profesores lo consideran una carga adicional a sus funciones, por lo que no la llevan a cabo. En la 92, porque sólo un CA ha mantenido su registro.

De las funciones sustantivas, la docencia forma parte del quehacer cotidiano de las cinco escuelas normales, de ahí que la asesoría para la práctica docente también se encuentre consolidada, pues es una tradición de origen que le ha dado identidad y una forma de operar en las instituciones.

Sin embargo, la investigación en la escuela 11 dista de llevarse a cabo, debido a una concepción que, con efectos en la política de contratación de personal, termina por circunscribir sus funciones en torno a la docencia. En las escuelas 2 y 92 se va perfilando a consolidarse porque una parte del profesorado se ha integrado a esta actividad. En las escuelas 25 y 86 no ha sido posible, las razones remiten a que los profesores realizan estudios de posgrado con programas que generalmente no forman en y para la investigación, y que como se mencionó, consideran que no forma parte de sus funciones. Otro factor es que las prácticas de contratación de las autoridades educativas impiden el desarrollo de esta función por la falta de perfiles.

En cuanto a la difusión, en las cinco instituciones se limita a aspectos culturales, deportivos y cívicos, sin lograr, como lo pretende el ProFEN, la diseminación del conocimiento que se genera en las escuelas.

La implementación del ProFEN en las escuelas 2, 25 y 86 pasa por diversos procesos de negociación para su operación. Esto ocurre porque actores internos y externos a las escuelas buscan mantener sus lógicas de acción y esto no siempre coincide con los planteamientos del programa. En los actores internos, se encuentran las figuras análogas a la dirección y los grupos de interés; en los externos, la dirección general del IEA y la secretaria general de la sección 1 del SNTE. En la escuela 92 se adiciona el comité estudiantil como figura análoga a la dirección y la intervención de la FECSM como actor externo.

En las escuelas 25, 86 y 92 se distinguen dos grupos bien definidos que viven conflictos crónicos. A diferencia de la escuela 2, en la que diversos grupos de interés se coaligan para lograr sus propósitos. En la 25, uno de los grupos ha controlado la escuela por décadas, posicionándose en la dirección de la escuela y la secretaría del comité delegacional. En las escuelas 2 y 86 las principales causas de conflicto provienen de la macroestructura cuando intervienen el SNTE y el IEA para que los puestos directivos y de la secretaría delegacional sean ocupados por personal a fin a sus intereses. En la escuela 92, los grupos de interés filtran información a las

estudiantes para que el comité estudiantil intervenga en las decisiones de la dirección.

Estas dinámicas tienen un impacto en la vida interna institucional, ya que los actores se centran en las disputas entre grupos para que prevalezcan las lógicas de acción que han predominado, en las que la implementación del ProFEN puede formar parte de sus intereses prioritarios, siempre que esté vinculado a los fines que persiguen. Lo contrario ocurre en la escuela 11, en la que no se observan grupos de interés, pero sí la intervención del IEA y de gobierno estatal para que predominen sus intereses en la institución.

El liderazgo directivo juega un papel crucial en este marco de implementación del ProFEN, ya que, si tiene preferencia o interés a favor del programa, intervendrá negociando con los actores externos e internos para lograr su operación, si no atenderá a mantener su posición en la escuela. Para que la implementación sea posible, se requiere que el director efectúe prácticas de liderazgo que faciliten el desarrollo de personas, una visión de la institución con objetivos compartidos, la creación de culturas colaborativas, el impulso a los microliderazgos, en particular, para las escuelas 2 y 25, apoyarse de las *vacas sagradas* para propiciar la aceptación y operación del programa.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

En este estudio, se parte del supuesto de que con la implementación del ProFEN, las escuelas normales podrán realizar de manera más eficiente las funciones que corresponden a la educación superior. Se tomó la decisión de abordar diversos rumbos de acción del programa relacionados con el ámbito académico para tener una visión de conjunto sobre lo ocurrido en la operacionalización del ProFEN, en especial para mostrar que tanto estas instituciones se han consolidado como IES y explicar qué aspectos intervienen para que formen parte de sus rutinas institucionales. Esta decisión significó que la indagatoria fuera exploratoria.

Ahora bien, siendo las escuelas normales disímiles en su origen, trayectoria, tipología, sostenimiento, matrícula y contextos, como se plantea en el marco contextual y en los hallazgos por escuela de esta investigación. La implementación de los rumbos de acción tuvo una amplia gama de estrategias para llevar a cabo las fases de micro-implementación (Berman, 2000), debido a que fueron diversos los aspectos que impulsaron y limitaron su ejecución.

En particular, para la implementación del ProFEN, en las escuelas normales se identificó que debido a que en las escuelas 2, 25, 86 y 92 el personal está sindicalizado, poseen una figura de poder análoga a la dirección de la escuela, que es la secretaría del comité delegacional, con la que es necesario negociar para la operación del programa, por lo tanto, su implementación está mediada por los acuerdos entre las partes. En la escuela 92, se agrega otra figura análoga de poder representada por el comité estudiantil, que interviene en la operación del programa, por lo que también es necesario establecer acuerdos. No obstante, estas figuras de poder formal e informal reciben presiones de sus respectivas autoridades y de la comunidad escolar en la institución, por lo que la implementación del ProFEN también se ve afectada por los intereses y convicciones de estos personajes. En contraste con la escuela 11, en la cual se ve la intrusión vertical del IEA y del gobierno estatal para que predominen sus intereses. Así, la ruta que adopta un

rumbo de acción está entremezclado por las presiones que ejercen actores externos e internos para intervenir en la dinámica institucional de manera que prevalezcan sus lógicas de acción.

Por consiguiente, la implementación de un programa como el ProFEN en un entorno institucional como el de las escuelas normales, se ve afectado por las dinámicas de micropolítica, lo cual posibilita explicar por qué algunos de los rumbos de acción no se pueden operar, se ejecutan de manera intermitente o tardan más en llegar a consolidarse.

Una categoría que surgió en esta investigación como elemento clave para el avance en la consolidación de los rumbos de acción del ProFEN fue el liderazgo, más allá de concentrarse este estudio en caracterizar aquellos que impiden o limitan la operación del programa, que en efecto, pueden ubicarse en el análisis de la micropolítica, se consideró más oportuno identificar las prácticas que facilitaron la implementación a fin de ofrecer orientaciones sobre las acciones que pueden llevarse a cabo por parte de los directivos para coadyuvar en la institucionalización del programa en las escuelas normales.

En este capítulo se presentan las conclusiones de este estudio, para ello se divide en diversas temáticas: a) la planeación estratégica como detonante del programa, b) la tradición de la función de docencia en las escuelas normales, c) las políticas que apoyan o dificultan la implementación, d) la asignación presupuestaria, e) la micropolítica, f) el ingreso de profesores al subsistema y sus efectos, así como d) una reflexión final.

En este apartado también se hacen algunas recomendaciones para atender los problemas de la macro y de la micro-implementación. Para cerrar, se esbozan las limitantes del estudio y se plantean algunas líneas de investigación.

7.1 La planeación estratégica como detonante del programa

El ProFEN ha representado desde el ámbito de la planeación estratégica un cambio para las escuelas normales, que ha implicado diversas dificultades para los equipos directivos y profesores responsables de su elaboración y operación por falta de capacitación sobre estos procesos, restricciones de tiempo y de acompañamiento. Por lo que muestran los datos, no sólo ha sido un obstáculo para cada escuela normal, sino también para la instancia estatal a cargo de las escuelas normales.

Esto significa que, aunque el programa tiene más de 15 años de su implementación, no se puede dar por asentado que de manera permanente y continua las escuelas normales y autoridades estatales conocen cómo efectuar la planeación e integrarla de manera práctica en la comunidad escolar. Dada las condiciones institucionales en las que los cambios de directivos se realizan cada dos o cuatro años y el de las autoridades estatales al menos cada sexenio gubernamental, surge la necesidad de efectuar un trabajo permanente de capacitación, acompañamiento y seguimiento a las figuras directivas de las instituciones y autoridades estatales por parte de la federación.

Es primordial reconocer que para las autoridades educativas estatales el programa ProFEN puede ser parte de sus objetivos prioritarios o representar una actividad de segundo orden. Por lo que demanda a la federación que en cada renovación de autoridad se realice un proceso de sensibilización para sumarlos a su implementación, ya que, como se comentó en el apartado de resultados hubo autoridades que sugirieron no participar en la convocatoria, de ahí que se presentaran rupturas en la implementación.

El eslabón clave en la implementación del ProFEN ha sido los directivos de las escuelas normales, de tal forma que, si un directivo valora el programa y está dentro de sus propósitos, implementará, independientemente de la posición de la instancia estatal, de lo contrario no lo hará. También se puede presentar el inconveniente de que sólo participe con el único fin de hacerse de recursos

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

económicos y no se involucre en el desarrollo de los rumbos de acción del ProFEN, sino que en su lugar delegue o simule su ejecución. Un escenario ideal es que tanto la instancia estatal como las direcciones escolares tengan prioridad por su implementación.

La simulación es una de las estrategias a las que recurren tanto profesores como directivos en las escuelas, como muestra de rechazo hacia el programa, ante una exigencia en donde se demanda cumplir con una acción, ellos han optado por cumplir con el llenado de formatos o documentos administrativos, para reportar que se llevan a cabo los rumbos de acción del ProFEN, cuando la realidad es que se mantienen las rutinas preexistentes de incumplimientos en detrimento de la mejora académica del colectivo escolar.

7.2 La tradición en las escuelas normales

Un factor que es necesario considerar en las escuelas normales para la implementación de políticas públicas son sus tradiciones y estilos de gestión. Una tradición arraigada es la docencia, que como se mencionó en los capítulos anteriores se ha configurado de esta manera desde su origen por dedicarse a la formación inicial de docentes. También está la influencia en México de pedagogos como Enrique C. Rébsamen y Enrique Laubscher, así como por la puesta en operación de manera vertical de diversos planes de estudio en su devenir histórico, a la que el profesorado se ha ido habituando, de manera que en cada cambio de plan de estudios que propone la federación, realizan su implementación considerando el contexto institucional y el de la educación básica, por lo que el programa acoge una ruta de adaptación mutua que rápidamente lleva a su institucionalización.

La implementación de políticas públicas tendría mayores posibilidades de operación en las escuelas normales si se desliza a través de un cambio de plan de estudios, porque responde más a esta tradición y estilo de gestión, facilitando su aceptación entre el profesorado. También un programa como el ProFEN puede tener

mayor éxito en su implementación cuando existen instrumentos complementarios que guían su ejecución. Un ejemplo de ello son la asesoría para la práctica profesional y para la titulación que desde sus inicios han sido rumbos de acción del ProFEN y se habían mantenido operando acorde a lo que demarcaban los planes de estudio 1997 (primaria), 1999 (preescolar y secundaria) 2002 (educación física) o 2004 (especial).

En el 2012 (preescolar y primaria) y 2018 (secundaria, educación física e inclusión educativa), cuando se renuevan los planes de estudio, la propuesta para la asesoría a la práctica docente fue cercana a las rutinas preexistentes y su operación fue de cierta forma próxima a lo que se realizaban en las instituciones, por lo que su institucionalización fue casi automática. Sin embargo, en la titulación al establecerse tres modalidades significó un cambio para las escuelas, en el que se puede observar que en un inicio para dar respuesta a la demanda las escuelas normales 2, 11, 25 y 86 optaron por elegir la modalidad de titulación que era más afín a su tradición y prácticas cotidianas, como lo fue el Informe de Prácticas Profesionales.

La escuela 92, por su parte, es un caso excepcional en el cual interviene un grupo de profesores con formación en investigación influyendo en las estudiantes para que eligieran la modalidad de tesis de investigación. Es importante destacar que favoreció la implementación de la asesoría para la práctica y la titulación, que la federación emitiera documentos complementarios en los que se proporcionaron orientaciones y lineamientos para la operación, lo que permitió que las escuelas normales reconocieran posibles rutas de actuación con mayores precisiones.

Con todo, esta situación no ocurrió con la tutoría y la movilidad académica, que, aunque se mencionan en los planes de estudio 2012 y 2018 con una breve explicación sobre lo que se entiende por estos rumbos de acción, tenían como obstáculo que eran aspectos totalmente ajenos a la tradición de las escuelas normales. Esto aunado a la ausencia de orientaciones y lineamientos sobre cómo llevarlos a la práctica, propiciaron que las instituciones buscaran, en el caso de la

tesis tesis tesis tesis tesis

tutoría, de manera reiterada la capacitación y que implementaran distintos enfoques.

Las escuelas 11 y 25 lograron su institucionalización después de varios intentos en la implementación. En la primera, porque la dirección de la escuela dio un seguimiento constante para su operación y, en la segunda, porque se apoyaron de una IES que diseñó un programa ex profeso para la institución. En la movilidad académica, terminaron preferentemente por atender las convocatorias que para ello emitía la autoridad federal o estatal, quizá con la certeza de que había más precisiones sobre qué hacer y cómo hacerlo desde estas instancias.

En general, la falta de orientaciones y lineamientos complementarios para la acción han llevado a las escuelas a tratar de operacionalizar los rumbos de acción del ProFEN bajo su propia pericia y recursos. Aunque los resultados de esta investigación coinciden con los planteamientos de Berman (2000) sobre que la adaptación mutua se da cuando el programa y el contexto institucional se fusionan, lo que permite la institucionalización, es necesario que las escuelas normales cuenten con directrices que posibiliten reconocen los posibles caminos a seguir (propósitos, orientaciones, etc.), tal como ha ocurrido con la asesoría para la práctica docente y la titulación.

En suma, la función docente es un elemento que considerar para introducir políticas públicas que impliquen un cambio para las escuelas normales, ya que entre más cercana se perciba a su tradición, mayores posibilidades habrá de aceptación y operación. También cuando más lejana sea la política a sus prácticas cotidianas, las escuelas requerirán de más apoyos, como capacitación y emisión de documentos complementarios. Dado que el estilo de gestión para las escuelas normales ha sido vertical, es decir, la toma de decisiones se da primero desde la federación y luego baja a la instancia estatal, tendrá más capacidad de influencia una política pública que provenga desde esta esfera de actuación.

Por otra parte, el profesorado una vez que ingresa al subsistema de educación normal se integra al trabajo y a partir de interacciones formales e informales con sus pares se van apropiando de las labores que debe desempeñar, que en general mantienen una tradición en la que sus obligaciones laborales se circunscriben en la docencia, la atención de las academias, la asesoría para la práctica docente y la titulación. De ahí que los rumbos de acción del ProFEN que no están vinculados a estas actividades los consideren como actividades extralaborales y por ello haya mayores resistencias para efectuarlos, como lo son la planeación estratégica, evaluación de programas educativos, tutoría, movilidad académica, investigación, integración al perfil deseable de PRODEP, CA y seguimiento de egresados.

7.3 Convergencias y divergencias en las políticas públicas

Además de los planes de estudio para la educación normal otro programa que apoya al ProFEN es el PRODEP, ya que busca incentivar la investigación. El PRODEP promueve la conformación de CA y reconoce a los profesores que realizan diversas actividades, incluyendo la producción académica con resultados de investigación. En este sentido, en las escuelas normales sólo una parte del profesorado está habilitado para realizar investigación y ha sido reconocido con el perfil deseable de PRODEP. Esto les ha dado prestigio frente a su pares, estudiantes y autoridades educativas; sin embargo, ha dividido a las instituciones entre los que hacen investigación y los que no la hacen, dando un valor excepcional a la función de investigación por encima de la docencia.

Lo anterior no es del todo cierto, pues tratándose de escuelas formadoras de docentes para la educación básica, es primordial que los profesores de las escuelas normales realicen una docencia de excelencia, en la que se busque desarrollar habilidades para el trabajo con niños y adolescentes, de ahí que el conocimiento sobre pedagogía, didácticas específicas, dominio de contenidos disciplinares, planeación didáctica, evaluación, diseño curricular, entre otras más cobren una

relevancia particular, porque además los estudiantes normalistas aprenden la docencia a través de sus profesores. Por lo anterior, la función docente en las escuelas normales debe ser reconocida a la par de la investigación, pues se corre el peligro de que, en el intento de incentivar la investigación, se pueda perder este elemento que ha sido una fortaleza de las instituciones.

El gobierno federal al definir a los CA y sus características, los configuró, acorde con Bardisa (1997), como grupos de poder por tener metas e intereses en común. No es extraño entonces encontrar que en las dos escuelas normales en las que los CA han sido reconocidos y mantienen su registro ante el PRODEP, ejerzan presiones para intervenir en las decisiones de la dirección y en la distribución de recursos. El PRODEP les legitima, le otorga prestigio y los hace visibles ante los demás grupos de interés de las escuelas normales y las autoridades. Dada las dinámicas de micropolítica que ocurre en las instituciones, se han ido consolidando como grupos de influencia importante, en donde además de la investigación intervienen en el control y decisiones de las escuelas.

Los líderes de los CA son atemporales en su gestión, mientras que los directores tienen un periodo predeterminado a cumplir, por lo que se podrían configurar en el futuro próximo en grupos de poder análogo a la dirección. Esto dependerá de la estabilidad temporal del CA, el número de personas a las que aglutine, así como de la capacidad de influencia y compenetración de cada uno de sus miembros en la comunidad escolar.

Por otro lado, así como se pueden localizar instrumentos de política pública que convergen con el ProFEN, también hay reglamentos que siguen operando bajo sus propias lógicas y con base al contexto histórico en el que fueron emitidos, lo que provoca problemas en la implementación pues no consideran algunos de los rumbos de acción del ProFEN. En esencia refiere a los esquemas de promoción y estímulos para mejora remunerativa de las escuelas 2, 25, 86 y 92, o bien, la Ley Orgánica en la escuela 11 que permite la contratación de profesores sin ostentar el

grado mínimo de licenciatura o sin un perfil acorde con los planteamientos del ProFEN.

7.4 El ProFEN y su asignación presupuestaria

Dado que para el caso particular de Aguascalientes el ProFEN representa para las escuelas normales su principal fuente de financiamiento, como se mencionó en el capítulo referencial, éste termina por diseminarse entre diversos rumbos de acción del ProFEN, por lo que los efectos esperados del programa son lentos debido a que el recurso que se asigna es insuficiente para el logro de los planteamientos.

En particular, en la movilidad académica se observa que es un beneficio que se otorga en condiciones de desigualdad, toda vez que no todos los estudiantes pueden acceder a ello debido a las limitaciones que se tienen con relación al recurso económico que se destina a estas actividades.

Además, paradójicamente, los resultados de las evaluaciones realizadas por pares académicos al documento de planeación estratégica que realizan las escuelas normales para participar en la convocatoria del ProFEN, no corresponden con los montos económicos asignados a cada institución, ya que se distribuye de manera discrecional desde la federación.

7.5 La micropolítica en la implementación del ProFEN

En las escuelas normales 2, 25 y 86 se observan cambios constantes de los responsables a cargo de los rumbos de acción del ProFEN, a veces asociados a la renovación de la dirección de la escuela, en las que los directores de reciente ingreso buscan integrar su equipo de trabajo y, otras, a rutinas semestrales en las que al inicio de cada periodo, se renuevan a los encargados. Los rumbos donde se ha comunicado el programa, se ha capacitado al personal y el profesorado ha interiorizado el rumbo de acción como parte de sus rutinas. Estos cambios no tienen mayor relevancia, pero en las escuelas normales, donde no se ha institucionalizado

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

y no hay idea de cómo llevarlos a cabo, o en el mejor de los casos entre el colectivo docente, aún persisten diversas perspectivas y concepciones sobre cómo operarlos, provoca que, a cada cambio de responsable, una nueva forma de operar se efectúe, generando un proceso de adaptación intermitente.

Por su parte, la dirección en las escuelas normales, como se mencionó, juega un papel preponderante, pues cuando el programa está dentro de sus objetivos a alcanzar hacen que sea posible la fase de movilización; cuando no está de acuerdo con el programa o no tiene conocimiento sobre el mismo, esta fase no se lleva a cabo o puede simularse como un requisito administrativo a solventar.

De la dirección también dependen las rutas que adopte el programa y del seguimiento que realice, que se logre institucionalizar como práctica cotidiana. Es importante señalar que el directivo para la movilización, rutas de adaptación e institucionalización, en todo momento tendrá que observar los grupos de interés, en cuanto a los propósitos que persiguen y las formas en que buscan coaligarse, así como a las figuras de autoridad informales análogas a su posición, ya que, de haber oposición, debe negociar y generar los acuerdos necesarios para incidir de forma que se integren en la implementación del programa.

Por lo contrario, cuando la labor de un directivo se centra en lo que se ha llamado contención, es decir, se vuelve un informante de gobierno del estado sobre las actividades de sus estudiantes, como ocurre en la escuela 92, la implementación del programa queda al margen de sus prioridades, creando una dinámica institucional ajena a los propósitos educativos, donde se otorgan beneficios a los trabajadores a cambio de información.

También los directivos en su deseo de mantener la estabilidad de la institución y evitar conflictos, optan por acceder a las solicitudes de los grupos de interés o de las figuras análogas de poder, deslizando recursos económicos y privilegios. De esta forma se trazan trayectos contrarios al ProFEN y sus propósitos. Una vez que se generan ciertas dinámicas en las escuelas es más difícil modificar

estos patrones de comportamiento. De tal forma que, cuando ingresa un directivo con interés y preferencia por el ProFEN, vive un proceso de desgaste porque se enfrenta a mayores resistencias y rechazos.

Es importante identificar la forma en que se configuran los grupos de interés y los fines que persiguen, ya que, si son acordes con el programa, éstos se integrarán fácilmente en las actividades a realizar; si son contrarias comenzarán a operar estrategias de lucha de forma que prevalezcan sus lógicas de acción. La principal estrategia de micropolítica que utilizan los grupos es el *cotilleo*, con ello se dispersan los mensajes que se desean dar a conocer entre el personal para el logro de sus objetivos. Para ello es menester conocer la red de relaciones interpersonales en la escuela e identificar al personal que de manera consciente o inconscientemente es portavoz del *cotilleo*. Así, a partir del *cotilleo* se puede desviar el programa u obstaculizar que se lleve a cabo. En la escuela 92 en particular, se dispersa el mensaje con las estudiantes, para que a través del comité estudiantil se rechace el programa.

Los cambios de directivos, de secretarios delegaciones y de secretaria de la sección 1 del SNTE generan inestabilidad en las escuelas 2, 25, 86 y 92, porque se reactivan los conflictos entre los grupos de interés. En estos espacios temporales hay un detrimento de las labores académicas afectando la implementación del programa, que en algunos casos puede llevar al rompimiento de su institucionalización.

En parte, los conflictos son provocados por la intrusión del director del IEA o del secretario general de la sección 1 del SNTE, que buscan que candidatos afines a sus intereses particulares asuman un cargo oficial o sindical, por lo que intervienen en los grupos de interés al alienarlos a sus propósitos. Estas disputas por el poder fragmentan las instituciones, imposibilitando el trabajo coordinado entre el personal.

En lo que refiere a la función directiva, en las escuelas normales que tienen figuras paralelas de poder, como la secretaria delegacional y el comité estudiantil,

concentran su tiempo y esfuerzo en mediar acuerdos para el logro de los propósitos institucionales o para mantener la estabilidad de la institución. La escuela normal 11, que no tiene estas figuras, puede dedicarse a aspectos académicos, por lo que su estilo de liderazgo tiende a centrarse en las actividades formativas.

El sindicato se apropia del discurso de las políticas públicas y sus programas transformándolos en derechos de los trabajadores para hacer uso de sus beneficios económicos al apoyar al personal que presiona por obtenerlos, por ejemplo, en este estudio se puede ubicar cómo los profesores solicitaron acudir a los congresos sin ponencia u obtener apoyo económico para estudios de posgrado. Para ello el sindicato interviene argumentando que aborda estas situaciones para proteger este derecho.

7.6 El ingreso de profesores al subsistema y sus efectos

Para el ingreso de profesores, en las escuelas 2, 25, 86 y 92 se observa un problema que se encuentra en la macroestructura, donde la autoridad estatal de común acuerdo con el SNTE, han acordado respetar el reglamento que distribuyen en partes iguales las plazas docentes y omitir las normativas vigentes para el proceso de selección. Lo anterior permite observar su uso con base en negociaciones entre estas dos autoridades que responden a intereses políticos, en donde las plazas y las horas, que son recursos públicos para el funcionamiento de las escuelas normales y la formación de los futuros docentes de educación básica, terminan por servir como moneda de cambio para el pago de favores y prebendas.

En las escuelas normales lo que prevalece son los acuerdos de palabra; para que un director pueda intervenir en esta distribución de recursos en beneficio del personal de la escuela requiere de contar con el apoyo del gobernador, director del IEA y/o el secretario de la sección 1 del SNTE, para negociar que se complementen las horas de los docentes a su cargo de forma que lleguen paulatinamente a tiempo completo, aunque los criterios que persistan en la asignación sean discrecionales y se termine beneficiando a quienes tienen más cercanía a las figuras de autoridad

estatal o sindical. Del mismo modo, las autoridades informales con poder análogo a la dirección de la escuela pueden negociar este recurso con el IEA y el SNTE y lograr distribuirlos entre el personal, incluso sin el acuerdo de la dirección escolar.

Recientemente las oportunidades de crecimiento de los profesores en las escuelas normales sólo se presentaban cuando un docente se había jubilado, con lo que existía la opción de participar en la convocatoria para su promoción; sin embargo, eran pocos los profesores que lograban promocionarse, por lo que el resto del personal debía esperar a que algún otro docente se jubilara, esto generaba diferencias personales entre los docentes, ya que debían concursar entre pares para ganar una clave vacante, afectando la dinámica y relaciones interpersonales en la institución. De forma recurrente el recurso en horas que quedaba como remanente de las promociones, se continuaba distribuyendo en partes iguales entre el IEA y el SNTE.

Por tanto, continuar bajo estos usos y costumbres, que más allá de manejarse veladamente en el discurso como un derecho laboral por parte de las autoridades sindicales, viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Poder Ejecutivo de la Nación, 2023) que, en su artículo 123 fracción VIII señala que los ascensos se otorguen en igualdad de circunstancias.

También viola los instrumentos que ha ratificado México en materia de derechos humanos al y en el trabajo, como lo son el artículo 23 en relación a condiciones equitativas para los trabajadores, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, en su artículo 7, inciso C, explícitamente dice: “igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad”(CNDH, 2016, p. 17).

Esta gran anomalía tiene un efecto en las funciones sustantivas de las escuelas, pues interviene tanto en la calidad de la enseñanza, como en el desarrollo de la investigación. Las escuelas se centran en habilitar a sus profesores para que

al menos la función de docencia se lleve a cabo de manera más cercana a lo que se requiere en los planes de estudio, pasando la investigación a un interés de segundo orden. Sin embargo, cuando la elección de titulación de los estudiantes es por la modalidad de tesis de investigación, obliga elegir a los docentes que tienen mayores habilidades para el acompañamiento. Esto ocasiona que las instituciones vayan cubriendo necesidades de manera emergente y apresurada por la carencia de docentes con un amplio dominio de las funciones que se demanda en la educación superior.

La realización de estudios de posgrado, que podrían representar un apoyo para subsanar la falta de perfiles del personal docente termina, funcionando como un sistema de credencialismos para acceder a promociones o estímulos económicos. Las escuelas de donde egresan los profesores generalmente son de calidades deficientes, porque lo que se busca es obtener un título que permita acceder de manera rápida a una percepción salarial adicional y no tanto mejorar su desempeño.

En estos marcos de actuación en el que las escuelas normales están inmersas son comunes los espacios de negociación y alianzas entre autoridades para afianzar el poder de las partes, pero también limitan o amplían las posibilidades de implementación del programa. Lo que se demuestra en este estudio es que la normatividad si se le considera sirve para respaldar los acuerdos que se fraguan para proporcionar apoyos, horas y establecer rutas de actuación, entre otros.

La escuela 11 es un caso distinto, su identidad y tradición institucional ha llevado a que el profesorado que labora en la escuela comparta su tiempo laboral en educación básica y que, por tanto, su contratación sea por horas, lo que ha impedido que los docentes estén vinculados con la vida académica de la institución, afectando el desarrollo de las funciones sustantivas en detrimento de los propósitos del ProFEN. Esta escuela, además de la introducción de cambios graduales para su integración plena a las funciones de las IES, requiere del apoyo de gobierno del estado con presupuesto económico suficiente para la contratación de PTC con la

intención de que realicen de manera equilibrada funciones de docencia, investigación, difusión, tutoría, asesoría y gestión.

El apoyo económico que reciben sus profesores para realizar estudios de posgrado mejora los indicadores de desarrollo del ProFEN, aunque este índice es fluctuante por la rotación de su personal. El impacto de los estudios no se observa en la escuela normal, debido a que el tiempo de dedicación de los docentes está limitado a unas horas de contratación. El efecto real se encuentra en su mejora remunerativa al promocionarse en su plaza definitiva de educación básica.

Con respecto a la función sustantiva de difusión del conocimiento a partir de la investigación, debido a que en las escuelas normales la productividad es nula o escasa. Las escuelas se mantiene operando acorde con sus tradiciones enfocadas a la docencia.

7.7 Reflexión final

La micropolítica se puede representar como un hilo muy delgado al que hay que cuidar a la hora de implementar políticas públicas porque se puede romper. En una escuela puede haber micropolítica sin política pública, para que haya política pública se necesita estirar de ese hilo. El hilo de la micropolítica se puede volver cada vez más fino conforme se accede a las demandas de los grupos de interés y de poder análogo a la dirección, lo que significa que la ruptura será más fácil en el momento de implementar un programa que sea contraria a las formas de actuación que se hayan instituido. Las instituciones se mantendrán estables en la medida en que se conservan sus tradiciones y formas de operar. Es posible, sin embargo, que el hilo de la micropolítica se puede entretrejer con el de la política pública, cuando se va operando de manera gradual y casi imperceptible, para crear nuevas rutinas.

Debido a que el subsistema de educación normal en Aguascalientes es heterogéneo, en cada una de las instituciones se viven diversas situaciones que favorecen o dificultan la implementación de programas. En estas escuelas se

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

pueden observar problemas comunes entre las instituciones, pero que requieren una atención diferenciada. En este estudio se pueden identificar tres elementos a considerar en la implementación del ProFEN para la consolidación de las escuelas normales como IES: las dinámicas de micropolítica que ocurren en cada escuela, sus tradiciones y el liderazgo directivo. Por ejemplo, en la escuela 92 podemos ver que el comité estudiantil es una autoridad análoga a la dirección e interviene en las decisiones de la institución. Las escuelas 2, 25, 86 y 92 tienen un sindicato que la normatividad lo ha legitimado en el sistema educativo mexicano porque lo reconoce con facultades para intervenir en la vida institucional de las escuelas normales.

Es posible que estas escuelas al tener una planta de personal más estable, la existencia de figuras análogas de poder y la conformación de grupos de interés, que se confrontan o se coaligan para el logro de sus propósitos, sea una cuestión inherente a su vida interna, por lo que el papel que juega el directivo para operar un programa como el ProFEN bajo estas condiciones es esencial. A diferencia de la escuela 11, en donde este tipo de figuras parecen inexistentes, sin embargo, tiene una fuerte injerencia de gobierno del estado. Aunado a lo anterior, las escuelas 2, 11, 25, 86 y 92 tienen una tradición arraigada que a través de su historia ha definido una forma de trabajo institucional. Este tipo de condiciones hace que los problemas comunes de las escuelas normales requieran atenciones diferenciadas.

Por todo esto es necesario diseñar políticas considerando sus particularidades; hasta el momento, lo que se ha intentado hacer es adoptar las políticas que provienen de la federación y ejecutarlas, lo que va acorde con la tradición normalista. Aun así, es necesario el diseño de políticas estatales que, desde una mirada más específica, posibiliten subsanar sus problemáticas y mantener los aspectos que les han favorecido, ya que estas instituciones son la estrategia elemental para mejorar la educación de niños, niñas y adolescentes de educación básica, porque ello conlleva a garantizarles su derecho humano a una educación de excelencia.

7.8 Recomendaciones de política

A partir de los resultados de esta investigación se plantean recomendaciones de política. Por tratarse el ProFEN de un programa clave de política pública federal que para su implementación transita por una autoridad educativa estatal y luego se operacionaliza en la escuela normal, se plantean recomendaciones para tres espacios de actuación, para el ámbito de la macro-implementación son federales y estatales, y para la micro-implementación es institucional.

Federales

- Abrir con mayor anticipación la convocatoria a las escuelas normales e instancias estatales para participar en el ProFEN y ProGEN estableciendo fechas deseables de avances en la elaboración de la planeación estratégica, considerando que las escuelas y la instancia estatal desarrollan diversas funciones que no se pueden descuidar para atender exclusivamente este proceso.
- Organizar espacios de capacitación para autoridades estatales, directivos y docentes sobre los rumbos de acción de ProFEN para que conozcan como desarrollarlos de manera práctica en las escuelas.
- Realizar acompañamiento constante a las entidades federativas y las escuelas normales, con base en criterios comunes sobre el desarrollo de los rumbos de acción del ProFEN.
- Transparentar los mecanismos de asignación de recursos del ProFEN en cada escuela normal.
- Etiquetar recursos económicos específicos para que estudiantes de escuelas normales realicen movilidad académica acorde con los lineamientos que se planteen para ello.
- Promover la movilidad académica virtual de estudiantes y docente con directrices claras de manera que se amplíen las oportunidades de participación.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- Dar mayor atención y seguimiento a las escuelas normales que presentan rezagos en la institucionalización de los rumbos de acción del ProFEN, priorizando la asignación de recursos a estas instituciones y realizando visitas *in si tu* para el acompañamiento de forma que logren su consolidación.
 - Diseñar directrices, guías, lineamientos y/u orientaciones para el desarrollo de los rumbos de acción del ProFEN.
 - Hacer públicos todos los datos que recopila la DGE SuM a través del SIBEN para facilitar la toma de decisiones. Del mismo modo, recuperar información estadística sobre los rumbos de acción del ProFEN para el seguimiento y monitoreo público del programa.
 - Establecer un perfil profesional para la docencia de calidad de los profesores de las escuelas normales con criterios e indicadores precisos que permitan su reconocimiento.
 - Realizar un proceso de sensibilización y capacitación en la renovación de autoridades educativas estatales sobre el ProFEN para facilitar su implementación.
 - Revisar y actualizar las diversas normativas de manera que estén alineadas con el propósito de integrar y consolidar a las escuelas normales como IES.

Estatal

- Planear estrategias de acompañamiento académico por parte de personal experimentado que ha logrado consolidar en su IES algunos de los rumbos de acción del ProFEN para que guíen, formen y aconsejen en su desarrollo a las escuelas normales.
- Propiciar interacciones con otras IES cuyos procesos se encuentran consolidados con relación a los rumbos de acción del ProFEN para que se familiaricen las escuelas normales con experiencias exitosas.
- Realizar cursos de inducción al personal de nuevo ingreso o con incremento de horas, en los que se de a conocer el ProFEN y las funciones que deberá

desarrollar en las escuelas normales: docencia, investigación, asesoría, tutoría y gestión.

- Realizar un programa de inducción para nuevos directores sobre normativa y políticas educativas de manera que asuman con compromiso su implementación.
- Realizar un programa semestral de sensibilización al personal docente, directivo y a figuras de poder análogas a las direcciones de las escuelas sobre la importancia de implementar el ProFEN.
- Para el ingreso de profesores se propone llevar a cabo dos fases:
 1. Desarrollar las acciones necesarias para que el personal contratado por horas, medio tiempo o tres cuartos de tiempo se compacte a tiempo completo, a partir de un comité evaluador externo al subsistema de educación normal en Aguascalientes, que considere los siguientes criterios:
 - a. Posgrado en educación reconocido por su calidad.
 - b. Resultados de investigación publicados en revistas indexadas.
 - c. Demostrar conocimientos sobre los planes y programas de estudio de educación básica y normal, didácticas específicas, pedagogía, entre otros.
 - d. Desplegar habilidades para la docencia.
 2. Llevar a cabo un acuerdo público que se difunda ampliamente en medios de comunicación estatales y nacionales entre autoridades estatales y sindicales para que en el ingreso de profesores sea respetando la normativa actual, en donde se consideren los perfiles que las escuelas normales requieren para cubrir sus planes de estudio y atender las políticas educativas vigentes.
- Realizar convenios de colaboración con IES reconocidas por su buena calidad para la realización de estudios de posgrado de los profesores de educación normal. Para la habilitación en investigación será necesario que el programa pertenezca al Sistema Nacional de Posgrados de CONAHCYT.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- Difundir ampliamente las convocatorias de PRODEP e informar sobre el programa semestral entre el personal docente.
 - Formar cuadros directivos para las escuelas normales en donde se considere aspectos sobre normatividad y políticas públicas del subsistema, así como prácticas de liderazgo exitosas y micropolítica institucional.
 - Propiciar la actualización de la normativa en la escuela 11 para que se favorezca la integración y consolidación de las funciones sustantivas.

Institucional

Para los directivos de las escuelas normales se recomienda:

- Liderar el proceso de planeación estratégica participando en su elaboración y generando las dinámicas necesarias para involucrar al personal, ya que se trata del documento eje a través del cual se define la visión a largo plazo de la escuela y los objetivos a alcanzar.
- Crear en la estructura organizacional un área dedicada a las actividades de planeación y evaluación, para el diseño del Plan de Desarrollo Institucional y la planeación estratégica del ProFEN, así como para recuperar información cuantitativa y cualitativa sobre el desempeño de los indicadores de desarrollo que se tracen.
- Informar de manera sistemática y permanente al personal sobre el ProFEN y sus avances en la escuela normal.
- Identificar liderazgos entre el personal docente para formar equipos de trabajo que favorezcan la consolidación de los rumbos de acción del ProFEN en la institución, para lo cual será necesario que, de dar resultados positivos, mantener hasta su institucionalización a este personal a cargo.
- Recabar la opinión de estudiantes y docentes en las escuelas donde la tutoría no se ha institucionalizado, para diseñar un programa más cercano a sus necesidades.
- Crear espacios para que la comunidad escolar conozca los resultados de las investigaciones que realizan los profesores de la institución.

Para la escuela 11

- Desarrollar acciones para contratar personal de medio tiempo y tiempo completo con estudios de posgrado en áreas afines a la educación, egresados de escuelas de reconocida calidad para incursionar en la investigación y mejorar la vinculación del personal con la vida académica institucional.
- Realizar cursos de inducción al personal de nuevo ingreso o con incremento de horas, en los que se de a conocer el ProFEN y las funciones que deberá desarrollar en la escuela normal: docencia, investigación, asesoría, tutoría y gestión.

7.9 Limitaciones del estudio

Por tratarse de un estudio de casos colectivo, en el que se han considerado a cinco escuelas normales y que son representativas del subsistema de educación normal a nivel nacional, se tiene conciencia de que no son suficientes para generalizar los datos, pero sí permiten ir avanzando en la comprensión de la problemática de las escuelas normales en el país.

Del mismo modo, no permite visualizar con precisión el año o años en que ocurrieron las diversas fases de la micro-implementación y las dinámicas de micropolítica en las instituciones, por lo que se imposibilita observar el contexto laboral, económico y social en que se desarrollaban los hechos. Lo anterior es debido a que se privilegió cuidar el anonimato de los informantes. A pesar de ello, se ha identificado un conjunto de actores y procesos que ofrecen información sobre los desafíos que hay que enfrentar para avanzar hacia la mejora de las escuelas formadoras de docentes como IES.

7.10 Posibles líneas de investigación

Algunas líneas que podrían investigarse a partir de los resultados de este trabajo son las siguientes:

1. Recuperar la voz de las autoridades educativas federales y estatales sobre cómo es el proceso de implementación del ProFEN desde ese marco de actuación.
2. Una categoría emergente en esta investigación fue el liderazgo, en este sentido, habría que profundizar sobre las prácticas efectivas que facilitan u obstaculizan la implementación de programas de políticas públicas en las escuelas normales.
3. Siendo las escuelas normales instituciones con tradiciones arraigadas, sería importante indagar sobre los elementos que integran la identidad institucional y de qué manera intervienen en la implementación de los programas.
4. Evaluar los mecanismos de financiamiento de las escuelas normales de Aguascalientes y sus efectos en la formación inicial de docentes.
5. Describir las concepciones del personal docente sobre su participación en la gestión escolar.
6. Indagar la opinión de estudiantes y docentes sobre el acompañamiento a través de la tutoría.
7. Describir los procesos de acompañamiento a la práctica docente a estudiantes normalistas por parte de los profesores de educación normal.
8. Analizar el rol del tutor en los procesos de asesoría para la titulación.
9. Indagar las percepciones del personal docente y directivo en torno al estudio de seguimiento de egresados.
10. Realizar una indagatoria sobre las concepciones del personal docente y directivo con relación a la evaluación de programas educativos en las escuelas normales.

11. Identificar y analizar las percepciones de estudiantes y docentes acerca de su experiencia como participantes en programas de movilidad académica.
12. Analizar los factores personales, académicos, sociales, económicos y culturales que inciden en el ingreso de los profesores al subsistema de educación normal.
13. Indagar el impacto de la realización de estudios de posgrado por profesores normalistas en la formación inicial de docentes.
14. Indagar el impacto institucional del reconocimiento a profesores con el perfil deseable de PRODEP.
15. Caracterizar a los CA de las escuelas normales en Aguascalientes con relación a sus integrantes, perfiles, propósitos, producción y expectativas.
16. Conocer y caracterizar los estilos de enseñanza de los profesores y su relación con los cursos que imparten.
17. Indagar los motivos del profesorado para incursionar o resistirse a realizar trabajos de investigación.
18. Explicar cómo las escuelas normales llevan a cabo la función sustantiva de difusión.

REFERENCIAS

- A. Quiroz. Comunicación personal, agosto, 15, 2021.
- Abdel-Moneim, M.A. (2020). Between global and national prescriptions for education administration: the rocky road of neoliberal education reform in Qatar. *Internacional Journal of Educational Development*, 74, 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2020.102160>
- 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/ygvqccb8>
- Aguilar, R. (1996). De la formación docente al transfierno cultural. En Instituto de Educación de Aguascalientes (Ed.), *Que no se borren tus recuerdos. Testimonios de maestros. Premios 1996*. (pp. 117-168). Instituto de Educación de Aguascalientes.
- Álvarez-Gayou, J.L. (2014). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. Paidós.
- American Psychological Association (2021). *Manual de publicaciones de la American Psychological Association*. (Remolina, O.F., Trad., 4ta. Ed.). El Manual Moderno. (Obra original publicada en 2020).
- Antonowicz, D.; Kulczycki, E. & Budzanowska, A. (2020). Breaking the deadlock of mistrust? A participative model of the structural reforms in higher education in Poland. *Higher Education Quarterly*, 74(4), 391-409. <https://doi.org/10.1111/hequ.12254>
- ANUIES. (s.f.) *Visión y Acción 2030. Una propuesta de la ANUIES para la renovación de la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*. <https://tinyurl.com/24hpfdfd>
- Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México, 1889 - 1994* (1era ed.). SEP. COLMEX. CIDE.
- Arnaut, A. (2004). *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad,*

reforma y cambio. Cuadernos de discusión 17. SEP

Auditoría Superior de la Federación (2019, febrero). *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. Ramo General 33. Resultados de su fiscalización. Cuenta pública 2017.* Cámara de Diputados. <https://tinyurl.com/23mjwjcr>

Baas, M.A. & Cisneros, E.J. (2011, 7 -11 de noviembre). *Implicaciones de la política de incluir a la educación normal en el esquema de educación superior* [Presentación por escrito]. Memoria Electrónica del XI Congreso Nacional de Investigación Educativa, Ciudad de México y Monterrey, Nuevo León, COMIE-Universidad Autónoma de Nuevo León.

Barba, B. & Zorrilla, M. (1993, 16 – 18 de junio). *La formación docente: Límites institucionales* [Presentación por escrito]. Primer Foro Regional – Estatal de Investigación Educativa. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6182591.pdf>

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

Barba, J.B. (2007, 6 - 9 de noviembre). *Instituciones de Formación Docente en Aguascalientes* [Presentación de escrito]. IX Congreso Nacional de Investigación Educativa, Mérida, Yucatán. <https://tinyurl.com/yfz5n472>

Bardisa, T. (1997). Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamericana de Educación*. 15, 13-52. <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie15a01.pdf>

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/yzltrlkup>

- Berman, P. (2000). El estudio de la macro y micro-implementación. En *La implementación de las políticas* (L.F. Aguilar, Ed.; 3a Ed., pp. 281-322). MAPorrúa.
- Brower, R.; Bertrand, T.; Tandberg, D.; Hu, S. & Park, T. (2017). Comprehensive developmental education reform in Florida: a policy implementation typology. *The Journal of Higher Education*, 88 (6), 809-834. <https://doi.org/10.1080/00221546.2016.1272091>
- Calvo, G. (2019). *Políticas del sector docente en los sistemas educativos de América Latina. Estado del Arte de la Investigación a la política*. IPE UNESCO Buenos Aires.
- CAM Aguascalientes (s.f.) Home [página de Facebook] Facebook. Recuperado 10 de octubre de 2022, de <https://www.facebook.com/CAMENAGUASCALIENTES/>
- Camacho, B. (2018). *Evaluación de la formación continua del profesorado en Jalisco: Periodo 2007-2012* (B. Camacho, Ed.). Amate editorial.
- Camacho, S. (2002). *Modernización educativa en México, 1982-1998. El caso de Aguascalientes*. UAA. IEA.
- Camacho, S. (2020). La educación que pretendía llevar justicia a Aguascalientes. En INEHRM (Eds.), *Lázaro Cárdenas: Modelo y Legado: Tomo III* (pp. 269-299). INEHRM. https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Lazaro_CardenasMLT3.pdf
- Camacho, S. & Legaspi, M. (2022, 2 - 4 de junio). *Sellos distintivos sexenales que configuran procesos contradictorios en el sistema de educación normal*. [Presentación por escrito]. Ponencia. IV Congreso Internacional de Educación y Desarrollo Profesional Docente. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”
- Camacho, S., & Legaspi, M. (2023). Procesos contradictorios en la construcción histórica del sistema de educación Normal en México. *Revista Mexicana De Historia De La Educación*, 11(21), 61–81.

<https://doi.org/10.29351/rmhe.v11i21.408>

- Camacho, Z. (2021, 18 de octubre). Normales rurales imprescindibles en un nuevo proyecto nacional. *Contralínea*. <https://tinyurl.com/2n6e4d24>
- Canal PUEES – UNAM (21 de octubre de 2022). *Debates Contemporáneos en la Educación Superior. Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior. XVI Curso Interinstitucional. Módulo 6 Financiamiento. Sesión 10 Responsabilidad social y formas de financiamiento*. [archivo de video]. <https://tinyurl.com/244ywlnl>
- Centro Regional de Educación Normal de Aguascalientes. (2017, 25 de octubre). *Reseña Histórica XLV Aniversario. Video sobre la reseña histórica de nuestra institución durante estos 45 años formando docentes profesionales de la educación*. <https://fb.watch/7St3-84Ms8/> [video]. Facebook <https://tinyurl.com/yzcxdgd2>
- CIEES (2022a, abril). *Instituciones que cuentan con programas acreditados por CIEES*. <https://www.ciees.edu.mx/padron/>
- CIEES (2022b, abril). *Proceso general de evaluación y acreditación de programas*. <https://www.ciees.edu.mx/programas/>
- Civera, A. (2001, 21 – 24 de mayo). *La trayectoria de las escuelas normales rurales, algunas huellas para estudiar* [Presentación por escrito]. V Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana. San José de Costa Rica, Ministerio de Educación Pública de Costa Rica.
- CNDH (2016). *Derechos humanos al trabajo y derechos humanos en el trabajo*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. <https://tinyurl.com/27grpzdk>
- CONAEN (2022). *II Reunión Ordinaria de Autoridades Educativas. Reporte de Programas Educativos de licenciatura, posgrado y CIEES. Noviembre 2021*. Presentación en Power Point.
- CONAEN (2022). *III Reunión Ordinaria de Autoridades Educativas. Estatus del Programa S300 2022. Enero 2022*. Presentación en Power Point.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial Mexicana.

- Cruz, K. A. (2019). La reforma curricular 2012 para la educación normal The normal education curricular reform 2012. *Revista Electrónica Sobre Educación Media Y Superior*, 6(11). Recuperado a partir de <https://www.cemys.org.mx/index.php/CEMYS/article/view/289>
- Cruz, O.P. (2013). Políticas para las Escuelas Normales: elementos para una discusión. En Ducoing, P. (Coord.), *La escuela normal: una mirada desde el otro* (pp. 51-80) UNAM.ISSUE.
- Curiel, M.E. (2001). La Educación Normal. En Solana, F., Cardiel, R. & Bolaños, R. (Coord.), *Historia de la Educación Pública en México (1875-1976)*. (2nd ed., pp. 426-462). FCE.
- De Garay, A. (2007). *Informe Final de la evaluación del Modelo de Términos de Referencia (TR1) del "Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas 2007"*. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.
- De Los Heros, M.G. (2018). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2017 y 2018. S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <https://tinyurl.com/yjqxgtvh>
- DGESuM. (2022). *Sistema de Información Básica de la Educación Normal. Estadísticas. Ciclo escolar 2021-2022*. SEP. https://www.siben.sep.gob.mx/pages/estadisticas_recientes
- Díaz-Barriga, Á. (2021). Política de la Educación Normal en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 26 (89), 533-560. <https://tinyurl.com/ydb6qetj>
- Ducoing, P. (2004). Origen de la Escuela Normal Superior de México. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 6, 39-56.
- Ducoing, P., Orozco, B., Chuquilin, J. y González, O. (2017, 20-24 de noviembre). *La formación docente en Europa y América Latina: Reino Unido, Perú y Bolivia*. [Simposio]. Congreso Nacional de Investigación Educativa, San Luis Potosí. <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/simposios/0497.pdf>

- Escuela Normal de Aguascalientes (2021, 23 de agosto). *ENA- Antecedentes históricos*. <https://www.aguascalientes.gob.mx/ena/historia.html>
- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17,1-13. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275019727008>
- FECSM (2018). *Estatutos. Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (F.E.C.S.M.)*. Comité de Orientación Política e Ideológica Nacional 2018 – 2019. <https://tinyurl.com/2pxlm99c>
- Ferra-Torres, G., de Vries, W., & Edel-Navarro, R. (2018). El Programa para el Desarrollo Profesional Docente en las Escuelas Normales mexicanas: efectos y prospectiva. *Revista De La Educación Superior*, 47(187), 71-92. <https://doi.org/10.36857/resu.2018.187.419>
- Gámez, L. (s.f.). *Así fue en Aguascalientes la fundación de la Normal Superior* [manuscrito inédito].
- García, J.L. (2013). *Los proyectos educativos como estrategia de enseñanza en el desarrollo de competencias lingüísticas en alumnos de la Licenciatura en Educación Secundaria con especialidad en Telesecundaria del Centro de Actualización del Magisterio en Aguascalientes*. [Tesis de maestría, Tecnológico de Monterrey. Universidad Tecvirtual. Escuela de graduados]. <https://tinyurl.com/272ml7ud>
- García-Sánchez, L. (2017). El desarrollo profesional docente como el elemento fundamental para el desarrollo académico de una escuela normal como institución de educación superior: Una mirada desde la planeación estratégica en el ProFEN. *RA XIMHAI*, 13(3), 41–50. <https://tinyurl.com/ycqgwc2z>
- Gómez, E. & Navarro, A. (2018). Para entender mejor la Reforma Educativa: estabilidad y cambio en el Sistema Educativo Mexicano. En *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024* (A. Martínez & A. Navarro, Coord.; pp. 19 – 44). Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.

<https://tinyurl.com/2akjm9h9>

Gómez, L. (2016). *Mapeo y análisis de la evolución de la política educativa*. INEE.

<https://tinyurl.com/y84cdywg>

González, M. T. (1998). La micropolítica de las organizaciones escolares. *Revista de Educación*, 316, pp. 215-239. <https://tinyurl.com/2knn9dvf>

González, R. (2018). La reforma educativa en México: 1970-1976. *Espacio, Tiempo y Educación*, 5(1), pp. 95-118. DOI: <http://dx.doi.org/10.14516/ete.214>

Gravante, T. (2018). Desaparición forzada y trauma cultural en México: el movimiento de Ayotzinapa. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 13–77. <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i77.9728>

Gutiérrez, C. (2006). El programa de mejoramiento institucional (PROMIN) y las escuelas normales en el gobierno del cambio, en Fuentes, S. & Lozano, A. (Coord.), *Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión*, UPN, pp. 15-43.

Gutiérrez, M. (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>

Hill, M. & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy* (4ta. ed.). Sage Publications Ltd.

Hsieh, C. & Huisman, J. (2016). Higher education policy change in the European higher education area: divergence of quality assurance systems in England and the Netherlands. *Research Papers in Education*, 1-13. <https://doi.org/10.1080/02671522.2015.1129645>

IEA. (2006). *Reglamento General y Sistema de Evaluación de la Beca al Desempeño Académico para los planteles de educación normal y actualización del magisterio federalizados*. <https://www.enrjism.edu.mx/normatividad>

IEA. (2018). Acuerdo por el que se expiden las Normas para el Ingreso, Promoción y Otorgamiento de Estímulos del Personal Académico en las Escuelas

- Normales y el Centro de Actualización del Magisterio dependientes del Instituto de Educación de Aguascalientes. *Periodo Oficial del Estado de Aguascalientes*. <https://tinyurl.com/2c7numnh>
- INEE. (2015). *Políticas, Programas y Acciones para Mejorar el Desempeño Docente (1993-2013)*. Educación Básica. Estudio Exploratorio. INEE
- INEE-IIPE UNESCO (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*. México: INEE-IIPE UNESCO.
- Janicijevic, N. (2015). The reactions of universities to imposing new a institutional pattern: the case of higher education in Serbia. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 174, 1550-1559. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.01.787>
- Jares, X. R. (1997). El lugar del conflicto en la organización escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, 15, pp. 53-72. <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie15a02.pdf>
- Juárez, E. (2020, 11 de noviembre). La anunciada muerte del Normalismo: sin presupuesto y sin revalorización del magisterio. *Educación Futura*. <https://tinyurl.com/y9ecofqz>
- Krsavuran, Z. & Özdemir, B. (2019). Transformation process of tourism schools into faculties in Turkey. *Journal of Hospitality, Leisure, Spot & Tourism Education*, 25, 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.jhlste.2019.100199>
- Lahera, E. (2006). Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas. En *Política y políticas en los procesos de reforma de América Latina* (R. Franco & J. Lanzaro, Coord.; pp. 75-98). Naciones Unidad. FLACSO México. <https://tinyurl.com/28b7wzqx>
- Leithwood, K. & Riehl, C. (2009). ¿Qué sabemos sobre liderazgo educativo? En Leithwood, K. (Ed.) *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes para la investigación* (pp. 17-33). Fundación Chile. <https://tinyurl.com/2ek46toy>
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A., & Hopkins, D. (2006). *Successful School Leadership. What it is and How It Influences Pupil Learning*. National College for School Leadership. <https://tinyurl.com/yd6wvobq>
- Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B)

- del Artículo 123 Constitucional (2021). *Diario Oficial de la Federación*, 31 de julio de 2021, 1 a 47. <https://tinyurl.com/y5s5sbsh>
- Lipsky, M. (2018). Dilemas del individuo en el servicio público. En Dussauge, M. (Ed.). *Las burocracias a nivel calle. Una antología* (pp. 1-9). Biblioteca del CIDE.
- López, Y. (2011, 7 – 11 de noviembre). *El programa de mejoramiento institucional y sus implicaciones en las escuelas normales del estado de Oaxaca* [Presentación por escrito], Memoria Electrónica del XI Congreso Nacional de Investigación Educativa, Ciudad México y Monterrey, Nuevo León, COMIE – Universidad Autónoma de Nuevo León.
- LXV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes (2022, 28 de marzo). *Presupuesto de egresos del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2022*. <https://tinyurl.com/2bn4dj9f>
- Martínez, M. I. (2020). Cinco sexenios de política social en México. *Revista de Estudios Políticos*, 188, 159–196. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>
- Martínez, M. I. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 121–142. <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>
- Matheson C. (2016). Politics and Public Policy. En: Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. https://doi-org.dibpxy.uaa.mx/10.1007/978-3-319-31816-5_1407-1
- Medrano, V., Ángeles, E. y Morales, M.A. (2017). *La educación normal en México. Elementos para su análisis*. INEE
- Meneses, E. (1988). *Tendencias Educativas Oficiales en México 1934-1964. La problemática de la educación mexicana durante el régimen cardenista y los cuatro regímenes subsiguientes*. Centro de Estudios Educativos. Uia.
- Miles, M., Huberman, A., Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis. A methods Sourcebookp* (3a Ed.). SAGE Publications, Inc.
- Nanni, S. (2017). Las modificaciones de las competencias de gobierno en el sistema formador y los criterios de acreditación institucional. El caso argentino.

- Cambios recientes en la política educativa. *Journal of Supranational Policies of Education*, 6. pp. 87-109. DOI: <http://dx.doi.org/10.14516/ete.214>
- OCDE (2019). *El futuro de la Educación en México. Promoviendo Calidad y Equidad. Resumen Ejecutivo*. OCDE.
- Ortega, S. B. & Castañeda, M.A. (s.f.). El formador de formadores en México: entre la escuela y la academia. En V. C. & Vaillant, D.(Coord.), *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 129-136) OEI. Fundación Santillana.
- Ortiz, P., Ramos, J.M., & Martínez, A. (2015, 16 – 20 de noviembre). *La Formación Docente en el Centro de Actualización del Magisterio de Iguala*. Memoria Electrónica del XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa, Chihuahua, Chihuahua, COMIE. <https://tinyurl.com/y8zk6qjl>
- Ortiz, S. (2012). *Entre la nostalgia y la incertidumbre. Movimiento estudiantil en el normalismo rural mexicano*. SEP. SES. Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”.
- Padilla, Y. & Camacho, S. (1984). *Elementos para un diagnóstico de la calidad de la educación normal en la ciudad de Aguascalientes*. [Tesis de licenciatura en educación con especialidad en investigación educativa, Universidad Autónoma de Aguascalientes].
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Poder Ejecutivo de la Nación (2023, 6 de junio). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Poder Ejecutivo Federal (1946, 29 de enero). Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación*. <https://tinyurl.com/y4szplj7>
- Poder Ejecutivo Federal (2019a, 15 de mayo). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la*

- Federación*. <https://tinyurl.com/y2fe8sfn>
- Poder Ejecutivo Federal (2019b, 30 de septiembre). Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación*. <https://tinyurl.com/y5ghbqg3>
- Poder Ejecutivo Federal (2021a, 20 de abril). DECRETO por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. *Diario oficial de la Federación*. <https://tinyurl.com/yya9tsc5>
- Poder Ejecutivo Federal (2021b, 28 de mayo). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. <https://tinyurl.com/yag6gffo>
- Presidencia de la República (2019, 12 de julio). Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024. *Diario Oficial de la Federación*. <https://tinyurl.com/yyqmbqv5>
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica.
- Quiroz, A. (2016). CRENA: *Testimonios de la primera generación*. CRENA
- R. Romo. Comunicación personal, agosto 22, 2021.
- 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.
- Ramos-Galarza, C.A. (2020). Los alcances de la investigación [Editorial]. *CiencAmérica*, 9(3). <https://doi.org/10.33210/ca.v9i3.336>
- Rein, M. & Rabinovitz, F. (2000). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En Aguilar, L. F. (Ed.). *La implementación de las políticas* (3a Ed., pp. 147-184). MAPorrúa.
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas, *Díkaion*, 21(16), pp. 135-156. <https://tinyurl.com/ybrqpsv4>
- Reyes Esparza, R., & Zúñiga Rodríguez, R. M. (1994). *Diagnóstico del Subsistema de Formación Inicial* (F. SNTE (ed.); Primera).

- Rodríguez – Gómez, D. (2014). La entrevista. En *Técnicas de investigación social y educativa* (Rodríguez – Gómez, D.; Meneses, J.; & Fábregues, S.). Editorial UOC.
- Rodríguez, L. (2013). La Reforma de la Escuela Normal de 1997. Una mirada desde lo institucional. En Ducoing, P. (Coord.), *La escuela normal: una mirada desde el otro* (pp. 333-355) UNAM.ISSUE.
- Rodríguez, M.M. (2009). *La gestión institucional, elemento para la calidad educativa en la formación docente; un estudio de caso en el marco de las políticas públicas comparadas de los procesos de la formación en las Escuelas Normales del Estado de Michoacán*. [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. <http://hdl.handle.net/10469/2050>
- Rodríguez, R. (2013, 21 de marzo). Reforma de la Normal ¿continuidad o cambio? Primera parte. *Seminario de Investigación, Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Milenio, 503*. <https://tinyurl.com/ygok73x4>
- Román, J.A. (2020, 21 de septiembre). Recortar recursos a educación normal contradice la política de rescate docente: expertos. *Voces Normalistas. Diálogos con la educación*. <https://tinyurl.com/ybcgyc2x>
- 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>
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos, 22*, 67-91. <https://tinyurl.com/2gaen2dx>
- s.a. (s.f.) *Escala de evaluación para el concurso cerrado de promoción de plazas docentes*. <https://www.enrjism.edu.mx/normatividad>
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (2000). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En *La implementación de las políticas* (L.F. Aguilar, Ed.; 3a Ed., pp. 323-372). MAPorrúa.

- Sabatier, P. (2008). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, pp. 21-48. DOI: 10.1017/S0143814X00003846
- Sandoval, E. (2016). La construcción cotidiana de la vida sindical de los maestros de primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 46 (3), 171-186. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27047597008>
- Secretaria General de Gobierno (2007, 4 de junio). Ley Orgánica de la Escuela Normal de Aguascalientes. *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. Decreto 332, 70 (23)*, 2-6. <https://tinyurl.com/2j2s3suw>
- Secretaria General de Gobierno (2022, 18 de julio). Ley Orgánica de la Escuela Normal de Aguascalientes. *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. Decreto 156, 85 (29)*, 9-20. <https://tinyurl.com/2myw7u8a>
- SEP – SES (2011). *Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Cuarto Informe Trimestral 2011 – PRODEP.* <https://tinyurl.com/yakan3z2>
- SEP – SES (2012). *Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Cuarto Informe Trimestral 2012 – PRODEP.* <https://tinyurl.com/y7qpwqv3>
- SEP – SES (2013). *Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Cuarto Informe Trimestral 2013 – PRODEP.* <https://tinyurl.com/y7b3mp4e>
- SEP – SES (2014). *Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Cuarto Informe Trimestral 2014 – PRODEP.* <https://tinyurl.com/ycqt9tgt>
- SEP – SES (2015). *Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Cuarto Informe Trimestral 2015 – PRODEP.* <https://tinyurl.com/y7i7yqt7>
- SEP – SES (2016). *Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Cuarto Informe Trimestral 2016 – PRODEP.* <https://tinyurl.com/y4cs4vu76>

- SEP – SES (2017). *Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Cuarto Informe Trimestral 2017 – PRODEP.*
<https://tinyurl.com/yaso7ddn>
- SEP – SES (2018). *Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Cuarto Informe Trimestral 2018 – PRODEP.*
<https://tinyurl.com/y9yn5qbb>
- SEP – SES (2019). *Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Tercer Informe Trimestral 2019 – PRODEP.*
<https://tinyurl.com/y7oduunn>
- SEP – SES (2020). *Evaluación de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias. Cuarto Informe Trimestral 2020 – PRODEP.*
<https://tinyurl.com/ycabd3zj>
- SEP (1982, 26 de noviembre). Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico del Subsistema de Educación Normal de la Secretaría de Educación Pública. *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.*
<https://tinyurl.com/2h2ne5ba>
- 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>
- SEP. (2003b). *Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN).* DGN/SEByN/SEP.
- SEP. (2005, 18 de octubre). REGLAS de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. *Diario Oficial de La Federación*, 40–66.
https://www.dgesum.sep.gob.mx/public/ddi/promin/reglas/reglas_2005.pdf
- SEP. (2006, 06 de abril). REGLAS de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. *Diario Oficial de La Federación*, 80–99.
https://www.dgesum.sep.gob.mx/public/ddi/promin/reglas/reglas_2006.pdf
- SEP. (2007a). *Guía para Actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento*

- Institucional PIFI 2017*. Subsecretaria de Educación Superior.
<https://sgacademica.unison.mx/pifi/2007/guia2007.pdf>
- SEP. (2007b, 27 de febrero). REGLAS de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. *Diario Oficial de La Federación*, 68–99.
https://www.dgesum.sep.gob.mx/public/ddi/promin/reglas/reglas_2007.pdf
- SEP. (2008a). *Guía para Actualizar el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal. PEFEN 3.0*. Subsecretaria de Educación Superior. DGESPE. <https://tinyurl.com/yzqmtf6m>
- SEP. (2008b). *Programa Mejoramiento Institucional de Escuelas Normales Públicas. Documento de Posicionamiento Institucional*. Subsecretaria de Educación Superior. DGESPE.
https://www.dgesum.sep.gob.mx/promin/evaluacion/ficha_2007
- SEP. (2008c, 30 de diciembre). ACUERDO número 423 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. *Diario Oficial de La Federación*, 1–37.
<https://tinyurl.com/ya9txrjo>
- SEP. (2009a, 30 de diciembre). ACUERDO número 528 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. *Diario Oficial de La Federación*.
<https://tinyurl.com/y8dyrade>
- SEP. (2009b, 30 de diciembre). ACUERDO número 459 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. *Diario Oficial de La Federación*, 1–28.
<https://www.dgesum.sep.gob.mx/public/ddi/pefen/4.0/reglas-operacion.pdf>
- SEP. (2009c). *Guía para Actualizar el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal. PEFEN 2009 y 2010*. Subsecretaria de Educación Superior. DGESPE.
- SEP. (2009d). *Documento de Posicionamiento Institucional. Análisis del Informe Final de la Evaluación Específica de Desempeño 2008. S035 Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*. SEP.

<https://tinyurl.com/yduzd5yq>

- SEP. (2009e, 28 de diciembre). Acuerdo número 505 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA). Diario Oficial de la Federación. <https://tinyurl.com/yzdqlpvu>
- SEP. (2010a, 30 de diciembre). ACUERDO número 569 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. *Diario Oficial de La Federación*. <https://tinyurl.com/y8roj86q>
- SEP. (2010b). *Documento de Posicionamiento Institucional. Análisis del Informe Final de la Evaluación Específica de Desempeño 2009. S035 Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*. SEP. <https://tinyurl.com/ygsvqiyh>
- SEP. (2011). *Guía para Actualizar el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal. PEFEN 2011 y 2012*. Subsecretaría de Educación Superior. DGESEPE.
- SEP. (2012). *Documento de Posicionamiento Institucional. Análisis del Informe Final de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. S035 Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*. SEP. <https://tinyurl.com/yersxtog>
- SEP. (2013a, 25 de febrero). ACUERDO número 665 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. *Diario Oficial de La Federación*. <https://tinyurl.com/y8ca8682>
- SEP. (2013b). *Guía para Actualizar el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal. PEFEN 2013*. Subsecretaría de Educación Superior. DGESEPE.
- SEP. (2013c). *Documento de Opinión Institucional. Posicionamiento del Informe Final de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. S035 Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*. Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección

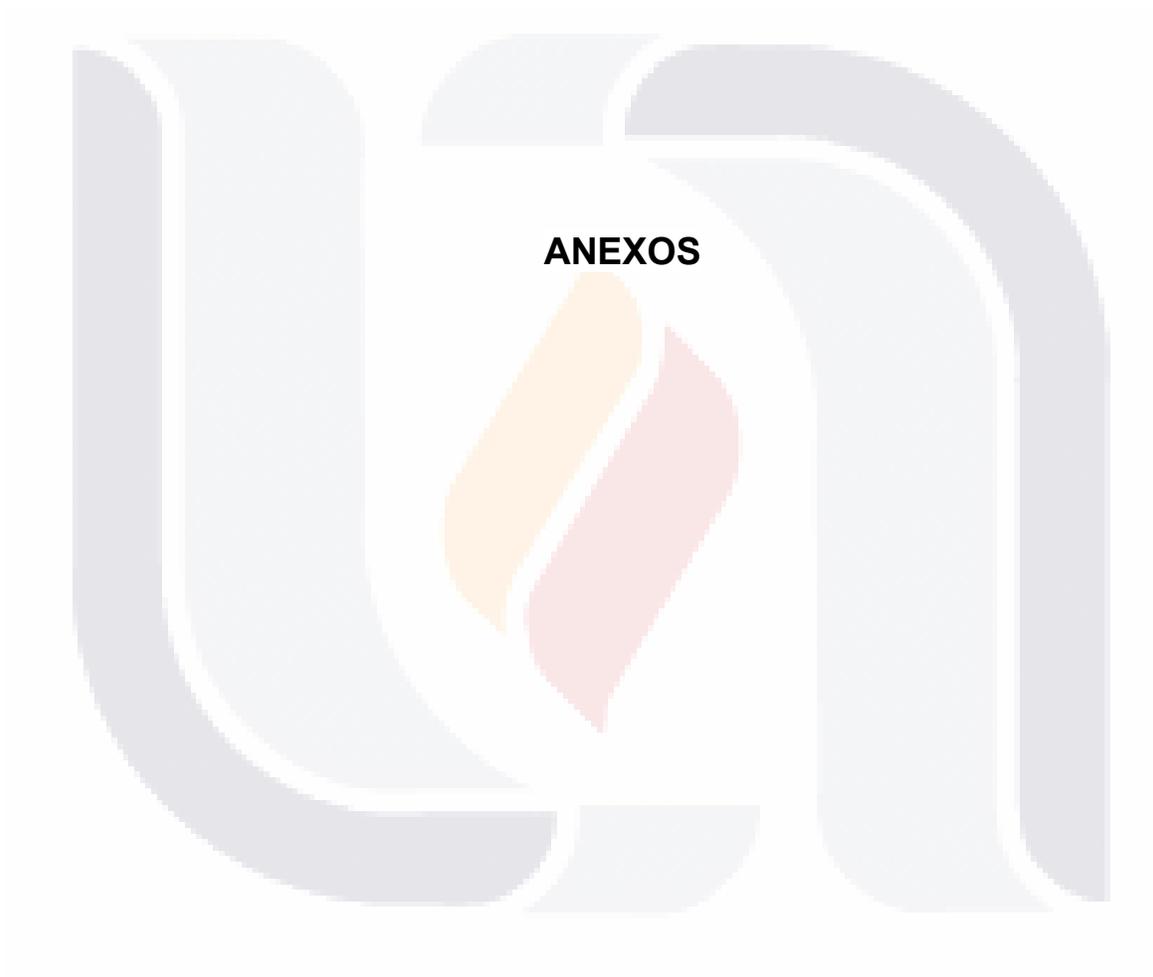
- General de Evaluación de Políticas. <https://tinyurl.com/yhw82pxm>
- SEP. (2014). *Guía para Actualizar el Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal. PEFEN 2014 y 2015*. Subsecretaría de Educación Superior. DGESEPE.
- SEP. (2015). Estrategia de Apoyo a las Escuelas Normales Rurales. En *Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación* (pp. 1–2). DGESEPE. <https://tinyurl.com/y7n4u9jq>
- SEP. (2016). *Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales. PACTEN 2016 y 2017*. Subsecretaría de Educación Superior. DGESEPE. <https://guiapacten.weebly.com/>
- SEP. (2018a, 3 de agosto). ACUERDO número 14/07/18 por el que se establecen los planes y programas de estudio de las licenciaturas para la formación de maestros de educación básica que se indican. *Diario Oficial de la Federación*. <https://tinyurl.com/2859xrgt>
- SEP. (2018b). *Guía Metodológica del Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN) 2018-2019*. Subsecretaría de Educación Superior. DGESEPE. <https://tinyurl.com/yzo75axa>
- SEP. (2018c). *Posicionamiento Institucional del Programa S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa respecto de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018*. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. Dirección General de Evaluación de Políticas. <https://tinyurl.com/yjqxqtvh>
- SEP. (2018d). *Modelo Educativo. Escuelas Normales. Estrategia de Fortalecimiento y Transformación* (pp. 1–96). SEP. <https://tinyurl.com/ya87mlwz>
- SEP. (2020a). *Guía Metodológica de la Estrategia de Desarrollo Institucional de la Escuela Normal (EDINEN) 2020-2021*. Subsecretaría de Educación Superior. DGESEPE. <https://edinen.wixsite.com/guiaedinen2020>
- SEP. (2020b, 6 de julio). Programa Sectorial de Educación 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. <https://tinyurl.com/yybuhv6g>
- SEP. (s.f.). *Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales. Acuerdo Educativo Nacional*. SEP (pp. 1–80). <https://tinyurl.com/yysvypx4>

- SES (2018). *Lineamientos para organizar el proceso de titulación. Planes de estudio 2018*. SEP. SES. DGESuM. <https://tinyurl.com/2ok32p66>
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. (Filella, R., Trad.) Morata (Obra original publicada en 2009)
- Sistema de Educación Básica de la Educación Normal. (2021, 07 de septiembre). *Estadísticas. Estadísticas ciclo escolar 2018-2019. Matrícula por Licenciatura de las Escuelas Normales, ciclo escolar 2018-2019*. https://www.siben.sep.gob.mx/pages/estadisticas_recientes
- Tépach, R. (2011, febrero). *Las participaciones y aportaciones federales pagadas y estimadas para las entidades federativas de México, enero – diciembre, 2009 – 2010*. Cámara de Diputados. Dirección de Servicios, Investigación y Análisis. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Subdirección de Análisis Económico. <https://tinyurl.com/236yg6gm>
- Terán, A. (2018, 27 – 28 de septiembre). Educación “Superior” para señoritas el Liceo de Niñas de Aguascalientes, Siglo XIX. In *XII Seminario de Historia Regional*. Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- 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
- Valencia, M. (2020). El análisis de políticas públicas. En Sánchez, F. & Liendo, M. (Ed.). *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (pp. 125-152). Universidad Sergio Arboleda. <https://tinyurl.com/2kmadmml>
- 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.
- Vela, F. (2013). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa*

en la investigación social (Tarres, M.L. Coord.; 63 – 92). FLACSO México. El Colegio de México.

Y. Rivera. Comunicación personal, agosto 23, 2021.





Anexo A. Cuadro comparativo de los rumbos de política del ProFEN 2006-2020

ProFEN 1.0 (2006)	ProFEN 2.0 (2007)	ProFEN 3.0 (2008)	ProFEN 2009 y 2010	ProFEN 2011 y 2012	ProFEN 2013	ProFEN 2014 y 2015	ProFEN 2016 y 2017	ProFEN 2018 y 2019	ProFEN 2020 y 2021
RUBROS DE ANÁLISIS		RUBROS DE ANÁLISIS		RUBROS DE ANÁLISIS		RUBROS DE ANÁLISIS		RUBROS DE ANÁLISIS	
EJES DE ANÁLISIS		EJES DE ANÁLISIS		EJES DE ANÁLISIS		EJES DE ANÁLISIS		EJES DE ANÁLISIS	
Capacidad Académica		Capacidad Académica		Capacidad Académica		Capacidad Académica		Capacidad Académica	
Habilitación de la planta académica		Habilitación de la planta académica		Habilitación de la planta académica		Habilitación de la planta académica		Habilitación de la planta académica	
				Habilitación y certificación de docentes en otro idioma	Habilitación y certificación de docentes en otro idioma	Directivos y docentes con certificación en otro idioma	Certificación en una segunda lengua	Certificación en una segunda lengua	Certificación en una segunda lengua (directivos, docentes y alumnos)
							Certificación y capacitación	Certificación y capacitación	Diseño curricular y formación docente
							Certificación en TIC	Certificación en TIC	Certificación en TIC (directivos, docentes y alumnos)
Personal académico	Personal académico	Programas de Capacitación y Actualización Docente	Programas de Capacitación y Actualización Docente y directiva		Capacitación	Capacitación (directivos, docentes y alumnos)			
Aplicación de planes y programas de estudio	Aplicación de planes y programas de estudio	Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos	Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos	Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos	Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos	Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos	Conformación de cuerpos académicos	Cuerpos Académicos	Vinculación
Atención a estudiantes	Atención a estudiantes	Programa de Tutoría	Programas de tutoría, Asesoría y Apoyo a Estudiantes de Nuevo Ingreso	Programas de tutoría, Asesoría y Apoyo a Estudiantes de Nuevo Ingreso	Programas de tutoría, asesoría y apoyo a estudiantes de nuevo ingreso y regulares				
	Trabajo colegiado		Fortalecer el trabajo colegiado						
		Competitividad Académica	Competitividad Académica						
		Estudio de Seguimiento de Egresados	Estudio de Seguimiento de Egresados	Estudio de Seguimiento de Egresados	Mejorar y asegurar la calidad de los programas y servicios académicos que ofrece la escuela normal.	Estudio de Seguimiento de Egresados	Impulsar programas de seguimiento a Egresados	Estudio de Seguimiento de Egresados	Programa de Seguimiento a Egresados
Evaluación institucional	Evaluación institucional	Mejorar y asegurar la calidad de los programas y servicios académicos que ofrece la escuela normal.	Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación a través de los CIEES	Mejorar y asegurar la calidad de los programas y servicios académicos que ofrece la escuela normal.	Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación a través de los CIEES	Mejorar y asegurar la calidad de los programas y servicios académicos que ofrece la escuela normal.	Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación a través de los CIEES	Evaluación de la planta docente y directiva.	Evaluación de programas educativos
		Innovación Educativa	Innovación Educativa	Propiciar condiciones para impulsar la innovación educativa	Propiciar condiciones para impulsar la innovación educativa	Propiciar condiciones para impulsar la innovación educativa	Propiciar condiciones para impulsar la innovación educativa	Innovación Educativa	Evaluación de programas educativos
				Consolidación de la Reforma Curricular					
		Evolución de la matrícula	Evolución de la matrícula						
		Resultados satisfactorios y suficientes en los Exámenes Generales de Conocimiento	Mejorar y asegurar la calidad de los programas y servicios académicos que ofrece la escuela normal.	Programas de Mejora sobre los resultados del examen de aprovechamiento académico de CENEVAL	Mejorar y asegurar la calidad de los programas y servicios académicos que ofrece la escuela normal.	Programas de Mejora sobre los resultados del examen de aprovechamiento académico de CENEVAL	Mejorar y asegurar la calidad de los programas y servicios académicos que ofrece la escuela normal.	Programas de Mejora sobre los resultados del examen de aprovechamiento académico de CENEVAL y Exámenes Nacionales de Ingreso al Servicio	
		Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)	Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)	Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)	Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)	Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)	Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)	Programa de Movilidad Nacional e Internacional	Programa de Movilidad Nacional e Internacional
									Movilidad Académica Nacional e Internacional
									Vinculación
									Convenios de Colaboración con otras IES
									Investigación
		Gestión	Gestión						
		Infraestructura mejorada (equipo, mobiliario, conectividad)	Infraestructura mejorada (equipo, mobiliario, conectividad)						
		Certificación por la Norma ISO 9000:2000	Certificación por la Norma ISO 9001:2008	Certificación por la Norma ISO 9001:2008	Certificación por la Norma ISO 9001:2015				
Planeación institucional	Planeación institucional	Mantener la continuidad del proceso de planeación.	Mantener la continuidad del proceso de planeación.	Planeación Estratégica	Mantener la continuidad del proceso de planeación.	Mantener la continuidad del proceso de planeación.	Planeación	Planeación	Planeación
Organización y funcionamiento de la escuela normal	Organización y funcionamiento de la escuela normal	Mejorar la integración y funcionamiento de las escuelas normales	Mejorar la integración y funcionamiento de las escuelas normales	Mejorar la integración y funcionamiento de las escuelas normales	Planeación estratégica y gestión	Mejorar la integración y funcionamiento de las escuelas normales	Mejorar la integración y funcionamiento de las escuelas normales	Organización y funcionamiento de la escuela normal	Organización y funcionamiento de la escuela normal
		Rendir cuentas	Rendir cuentas						
				Normatividad					
		Sistemas integrales de información académica y administrativa de la educación normal	Sistemas integrales de información académica y administrativa de la educación normal	Sistemas integrales de información académica y administrativa de la educación normal	Sistemas integrales de información académica y administrativa de la educación normal	Sistemas integrales de información académica y administrativa de la educación normal	Sistemas integrales de información académica y administrativa de la educación normal	Sistemas integrales de información académica y administrativa de la educación normal	Sistemas integrales de información académica y administrativa de la educación normal
Resultados de los proyectos financiados en el marco del PROMIN									

Rumbos de acción del ProFEN que mantiene continuidad de 2006 al 2020

Anexo C. Evolución de la definición del ProFEN

Año	Definición	Característica particular
2006	Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la escuela normal implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y el de la gestión institucional.	Todas las escuelas normales (no sólo públicas)
2007	Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la escuela normal implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y el de la gestión institucional.	Todas las escuelas normales (no sólo públicas)
2008	Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la escuela normal implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y el de la gestión institucional.	Todas las escuelas normales (no sólo públicas)
2009	Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	Se agrega la palabra públicas para que se congruente con la población objetivo
2010	Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	
2011	Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	
2012	Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	
2013	Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	

Año	Definición	Característica particular
2014	Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	
2015	Es el segundo nivel de concreción del PEFEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	
2016	Es el segundo nivel de concreción del PACTEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	Ahora el programa que integra la planeación estatal y de cada escuela normal se llama PACTEN
2017	Es el segundo nivel de concreción del PACTEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	
2018	Es el segundo nivel de concreción del PACTEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	
2019	Es el segundo nivel de concreción del PACTEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional.	
2020	Proyecto de Fortalecimiento de la Escuela Normal. Es el segundo nivel de concreción de la EDINEN en el que se describen, de manera específica y detallada, las estrategias y acciones que la Escuela Normal Pública implementará para incidir en el mejoramiento y fortalecimiento del trabajo académico y de la gestión institucional	El ProFEN ahora es proyecto, no programa, pero mantiene las mismas siglas y la planeación que integra a la instancia estatal y de normales se llama EDINEN

Anexo D. Cuadro comparativo sobre la conceptualización de los rumbos de política que muestran continuidad en el ProFEN 2006-2020 (Parte 1)

ProFEN 2.0 (2006)		ProFEN 2.0 (2007)		ProFEN 3.0 (2008)		ProFEN 2009 y 2010		ProFEN 2011 y 2012		ProFEN 2013	
RUBROS DE ANÁLISIS		RUBROS DE ANÁLISIS		RUBROS DE ANÁLISIS		RUBROS DE ANÁLISIS		RUBROS DE ANÁLISIS		RUBROS DE ANÁLISIS	
Capacidad Académica		Capacidad Académica		Capacidad Académica		Capacidad Académica		Capacidad Académica		Capacidad Académica	
Habilitación de la planta académica		Habilitación de la planta académica		Habilitación de la planta académica		Habilitación de la planta académica		Habilitación de la planta académica		Habilitación de la planta académica	
Profesores con título de licenciatura, obtención de posgrados, así como su titulación, que cuenten con perfil deseable de PROMEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión.		Profesores con título de licenciatura, obtención de posgrados, así como su titulación, que cuenten con perfil deseable de PROMEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión.		Profesores con título de licenciatura, obtención de posgrados, así como su titulación, que cuenten con perfil deseable de PROMEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión.		Profesores con título de licenciatura, obtención de posgrados, así como su titulación, que cuenten con perfil deseable de PROMEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión.		Profesores con título de licenciatura, obtención de posgrados, así como su titulación, que cuenten con perfil deseable de PROMEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión.		Profesores con título de licenciatura, obtención de posgrados, así como su titulación, que cuenten con perfil deseable de PROMEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión.	
Personal académico	Fortalecer el desempeño de los maestros en áreas de conocimiento y que den respuesta a sus necesidades	Personal académico	Fortalecer el desempeño de los maestros en áreas de conocimiento y que den respuesta a sus necesidades	Programas de Capacitación y Actualización Docente	Profesores que participan en programas de capacitación y/o actualización docente	Programas de Capacitación y Actualización Docente	Profesores que participan en programas de capacitación y/o actualización docente	Programas de Capacitación y Actualización Docente	Profesores que participan en programas de capacitación y/o actualización docente	Programas de Capacitación y Actualización Docente	Profesores que participan en programas de capacitación y/o actualización docente
Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos		Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos		Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos		Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos		Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos		Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos	
La existencia de academias que realizan trabajo colegiado y el incipiente desarrollo en la formación de cuerpos académicos que reúnan los rasgos que caracterizan a un Cuerpo Académico (CA), de tal forma que se integren las funciones académicas de docencia, investigación y difusión. Contar con profesores de tiempo completo.		La existencia de academias que realizan trabajo colegiado y el incipiente desarrollo en la formación de cuerpos académicos que reúnan los rasgos que caracterizan a un Cuerpo Académico (CA), de tal forma que se integren las funciones académicas de docencia, investigación y difusión. Contar con profesores de tiempo completo.		La existencia de academias que realizan trabajo colegiado y el incipiente desarrollo en la formación de cuerpos académicos que reúnan los rasgos que caracterizan a un Cuerpo Académico (CA), de tal forma que se integren las funciones académicas de docencia, investigación y difusión. Contar con profesores de tiempo completo.		La existencia de academias que realizan trabajo colegiado y el incipiente desarrollo en la formación de cuerpos académicos que reúnan los rasgos que caracterizan a un Cuerpo Académico (CA), de tal forma que se integren las funciones académicas de docencia, investigación y difusión. Contar con profesores de tiempo completo.		La existencia de academias que realizan trabajo colegiado y el incipiente desarrollo en la formación de cuerpos académicos que reúnan los rasgos que caracterizan a un Cuerpo Académico (CA), de tal forma que se integren las funciones académicas de docencia, investigación y difusión. Contar con profesores de tiempo completo.		La existencia de academias que realizan trabajo colegiado y el incipiente desarrollo en la formación de cuerpos académicos que reúnan los rasgos que caracterizan a un Cuerpo Académico (CA), de tal forma que se integren las funciones académicas de docencia, investigación y difusión. Contar con profesores de tiempo completo.	
Atención a estudiantes	Acciones para atender las necesidades educativas de los estudiantes, incluye asesoría académica, actividades complementarias, tutoría para apoyar el aprovechamiento académico, el proceso de titulación, así como resultados de aprovechamiento académico (CENEVAL)	Atención a estudiantes	Acciones para atender las necesidades educativas de los estudiantes, incluye asesoría académica, actividades complementarias, tutoría para apoyar el aprovechamiento académico, el proceso de titulación, así como resultados de aprovechamiento académico (CENEVAL)	Programa de Tutoría	Implementación de programas de tutoría y asesoría en donde participan docentes y estudiantes	Programa de Tutoría	Implementación de programas de tutoría y asesoría en donde participan docentes y estudiantes	Programa de Tutoría	Implementación de programas de tutoría y asesoría en donde participan docentes y estudiantes	Programa de Tutoría	Implementación de programas de tutoría y asesoría en donde participan docentes y estudiantes
Implementación de programas de tutoría y asesoría en donde participan docentes y estudiantes		Implementación de programas de tutoría y asesoría en donde participan docentes y estudiantes		Implementación de programas de tutoría y asesoría en donde participan docentes y estudiantes		Implementación de programas de tutoría y asesoría en donde participan docentes y estudiantes		Implementación de programas de tutoría y asesoría en donde participan docentes y estudiantes		Implementación de programas de tutoría y asesoría en donde participan docentes y estudiantes	
Competitividad Académica		Competitividad Académica		Competitividad Académica		Competitividad Académica		Competitividad Académica		Competitividad Académica	
Estudio de Seguimiento de Egresados		Estudio de Seguimiento de Egresados		Estudio de Seguimiento de Egresados		Estudio de Seguimiento de Egresados		Estudio de Seguimiento de Egresados		Estudio de Seguimiento de Egresados	
Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos.		Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos.		Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos.		Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos.		Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos.		Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos.	
Evaluación institucional	Las estrategias que ha implementado la escuela normal para evaluar la calidad de los programas, el aprendizaje de los estudiantes, resultados del CENEVAL y los índices de eficiencia terminal	Evaluación institucional	Las estrategias que ha implementado la escuela normal para evaluar la calidad de los programas, el aprendizaje de los estudiantes, resultados del CENEVAL y los índices de eficiencia terminal	Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación a través de los CIEES	Iniciar procesos de evaluación para que los programas educativos (PE) sean reconocidos por su buena calidad, mediante los esquemas y procedimientos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, a través de los CIEES.	Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación a través de los CIEES	Iniciar procesos de evaluación para que los programas educativos (PE) sean reconocidos por su buena calidad, mediante los esquemas y procedimientos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, a través de los CIEES.	Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación a través de los CIEES	Iniciar procesos de evaluación para que los programas educativos (PE) sean reconocidos por su buena calidad, mediante los esquemas y procedimientos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, a través de los CIEES.	Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación a través de los CIEES	Iniciar procesos de evaluación para que los programas educativos (PE) sean reconocidos por su buena calidad, mediante los esquemas y procedimientos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, a través de los CIEES.
Promover la movilidad de estudiantes y profesores para favorecer su contacto con la educación básica y el estado del arte de la educación y de la formación de docentes, así como el contacto con otras culturas y visiones del mundo.		Promover la movilidad de estudiantes y profesores para favorecer su contacto con la educación básica y el estado del arte de la educación y de la formación de docentes, así como el contacto con otras culturas y visiones del mundo.		Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)		Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)		Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)		Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)	
Gestión		Gestión		Gestión		Gestión		Gestión		Gestión	
Infraestructura mejorada (equipo, mobiliario, conectividad)		Infraestructura mejorada (equipo, mobiliario, conectividad)		Infraestructura mejorada (equipo, mobiliario, conectividad)		Infraestructura mejorada (equipo, mobiliario, conectividad)		Infraestructura mejorada (equipo, mobiliario, conectividad)		Infraestructura mejorada (equipo, mobiliario, conectividad)	
Espacios en que se mejora la infraestructura académica (equipo, recursos educativos, mobiliario y conectividad) y en donde también se construyen.		Espacios en que se mejora la infraestructura académica (equipo, recursos educativos, mobiliario y conectividad) y en donde también se construyen.		Espacios en que se mejora la infraestructura académica (equipo, recursos educativos, mobiliario y conectividad) y en donde también se construyen.		Espacios en que se mejora la infraestructura académica (equipo, recursos educativos, mobiliario y conectividad) y en donde también se construyen.		Espacios en que se mejora la infraestructura académica (equipo, recursos educativos, mobiliario y conectividad) y en donde también se construyen.		Espacios en que se mejora la infraestructura académica (equipo, recursos educativos, mobiliario y conectividad) y en donde también se construyen.	
Certificación por la Norma ISO 9000:2000		Certificación por la Norma ISO 9000:2000		Certificación por la Norma ISO 9000:2000		Certificación por la Norma ISO 9000:2000		Certificación por la Norma ISO 9000:2000		Certificación por la Norma ISO 9000:2000	
Procesos de gestión certificados por la norma.		Procesos de gestión certificados por la norma.		Procesos de gestión certificados por la norma.		Procesos de gestión certificados por la norma.		Procesos de gestión certificados por la norma.		Procesos de gestión certificados por la norma.	
Planeación institucional	La participación que tiene la escuela en la definición de políticas estatales, servicios educativos que se ofrecen, regulación de la matrícula, selección de estudiantes de nuevo ingreso, vinculación con educación básica y coordinación con otras escuelas normales e IES	Planeación institucional	La participación que tiene la escuela en la definición de políticas estatales, servicios educativos que se ofrecen, regulación de la matrícula, selección de estudiantes de nuevo ingreso, vinculación con educación básica y coordinación con otras escuelas normales e IES	Mantener la continuidad del proceso de planeación.	La planeación estratégica coadyuva a lograr el objetivo general del ProFEN. Contribuir al logro y consolidación de la educación normal, al mejoramiento de las instituciones formadoras de maestros que la integran, mediante el apoyo al desarrollo del ProFEN, la mejora continua de la calidad de la gestión de la escuela normal, de la capacidad académica y de la competitividad académica.	Mantener la continuidad del proceso de planeación.	La planeación estratégica coadyuva a lograr el objetivo general del ProFEN. Contribuir al logro y consolidación de la educación normal, al mejoramiento de las instituciones formadoras de maestros que la integran, mediante el apoyo al desarrollo del ProFEN, la mejora continua de la calidad de la gestión de la escuela normal, de la capacidad académica y de la competitividad académica.	Mantener la continuidad del proceso de planeación.	La planeación estratégica coadyuva a lograr el objetivo general del ProFEN. Contribuir al logro y consolidación de la educación normal, al mejoramiento de las instituciones formadoras de maestros que la integran, mediante el apoyo al desarrollo del ProFEN, la mejora continua de la calidad de la gestión de la escuela normal, de la capacidad académica y de la competitividad académica.	Mantener la continuidad del proceso de planeación.	La planeación estratégica coadyuva a lograr el objetivo general del ProFEN. Contribuir al logro y consolidación de la educación normal, al mejoramiento de las instituciones formadoras de maestros que la integran, mediante el apoyo al desarrollo del ProFEN, la mejora continua de la calidad de la gestión de la escuela normal, de la capacidad académica y de la competitividad académica.
Los criterios que se emplean en la escuela normal para orientar su organización permiten el desarrollo de acciones académicas y de los servicios educativos, entre ellos, seguimiento en las escuelas de prácticas, vinculación, colaboración, intercambio académico con otras normales e IES, investigación educativa, existencia de sistemas de información escolar, administrativa y académica, conectividad.		Los criterios que se emplean en la escuela normal para orientar su organización permiten el desarrollo de acciones académicas y de los servicios educativos, entre ellos, seguimiento en las escuelas de prácticas, vinculación, colaboración, intercambio académico con otras normales e IES, investigación educativa, existencia de sistemas de información escolar, administrativa y académica, conectividad.		Mejorar la integración y funcionamiento de las escuelas normales		Mejorar la integración y funcionamiento de las escuelas normales		Mejorar la integración y funcionamiento de las escuelas normales		Mejorar la integración y funcionamiento de las escuelas normales	
Los criterios que se emplean en la escuela normal para orientar su organización permiten el desarrollo de acciones académicas y de los servicios educativos, entre ellos, seguimiento en las escuelas de prácticas, vinculación, colaboración, intercambio académico con otras normales e IES, investigación educativa, existencia de sistemas de información escolar, administrativa y académica, conectividad.		Los criterios que se emplean en la escuela normal para orientar su organización permiten el desarrollo de acciones académicas y de los servicios educativos, entre ellos, seguimiento en las escuelas de prácticas, vinculación, colaboración, intercambio académico con otras normales e IES, investigación educativa, existencia de sistemas de información escolar, administrativa y académica, conectividad.		Los criterios que se emplean en la escuela normal para orientar su organización permiten el desarrollo de acciones académicas y de los servicios educativos, entre ellos, seguimiento en las escuelas de prácticas, vinculación, colaboración, intercambio académico con otras normales e IES, investigación educativa, existencia de sistemas de información escolar, administrativa y académica, conectividad.		Los criterios que se emplean en la escuela normal para orientar su organización permiten el desarrollo de acciones académicas y de los servicios educativos, entre ellos, seguimiento en las escuelas de prácticas, vinculación, colaboración, intercambio académico con otras normales e IES, investigación educativa, existencia de sistemas de información escolar, administrativa y académica, conectividad.		Los criterios que se emplean en la escuela normal para orientar su organización permiten el desarrollo de acciones académicas y de los servicios educativos, entre ellos, seguimiento en las escuelas de prácticas, vinculación, colaboración, intercambio académico con otras normales e IES, investigación educativa, existencia de sistemas de información escolar, administrativa y académica, conectividad.		Los criterios que se emplean en la escuela normal para orientar su organización permiten el desarrollo de acciones académicas y de los servicios educativos, entre ellos, seguimiento en las escuelas de prácticas, vinculación, colaboración, intercambio académico con otras normales e IES, investigación educativa, existencia de sistemas de información escolar, administrativa y académica, conectividad.	
Cumplir compromisos con la sociedad (calidad de la oferta educativa, pertinencia de las contribuciones a la formación de docentes, la calidad de la educación básica y avance en el conocimiento). Administración transparente de recursos (informe de cumplimiento de metas, evaluación externa y auditorías del ProFEN)		Cumplir compromisos con la sociedad (calidad de la oferta educativa, pertinencia de las contribuciones a la formación de docentes, la calidad de la educación básica y avance en el conocimiento). Administración transparente de recursos (informe de cumplimiento de metas, evaluación externa y auditorías del ProFEN)		Rendir cuentas		Rendir cuentas		Rendir cuentas		Rendir cuentas	
Establecer o fortalecer mecanismos institucionales que permitan informar sobre el cumplimiento de compromisos con la sociedad (calidad de la oferta educativa, pertinencia de las contribuciones a la formación de docentes, la calidad de la educación básica y avance en el conocimiento). Administración transparente de recursos (informe de cumplimiento de metas, evaluación externa y auditorías del ProFEN)		Establecer o fortalecer mecanismos institucionales que permitan informar sobre el cumplimiento de compromisos con la sociedad (calidad de la oferta educativa, pertinencia de las contribuciones a la formación de docentes, la calidad de la educación básica y avance en el conocimiento). Administración transparente de recursos (informe de cumplimiento de metas, evaluación externa y auditorías del ProFEN)		Rendir cuentas		Rendir cuentas		Rendir cuentas		Rendir cuentas	

Anexo D. Cuadro comparativo sobre la conceptualización de los rumbos de política que muestran continuidad en el ProFEN 2006-2020 (Parte 2)

ProFEN 2014 y 2015 Ejes de Análisis	ProFEN 2016 y 2017 PUNTOS DE ENFASIS	ProFEN 2019 y 2019 PUNTOS DE ENFASIS	ProFEN 2020 y 2021 CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	CONCEPTUALIZACIÓN
Capacidad Académica	Calidad Educativa	Calidad Educativa	Gestión y Fortalecimiento Institucional	CONCEPTUALIZACIÓN
Habilitación de la planta académica y directiva	Profesores con título de licenciatura, obtención de posgrados, así como su titulación, que cuenten con perfil adaptable de PROMEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión.	Profesores de tiempo completo (PTC) con posgrado, tiempo de dedicación tipo de funciones que realicen, profesores que cuenten con el perfil PRODEP, requerimientos de plazas de PTC en las plantillas educativas, aportaciones de los profesores con perfil PRODEP a la institución (participación en cuerpos académicos, líneas de investigación, publicaciones, etc.)	Habilitación de la planta académica y directiva	Indagar el incremento de Profesores de Tiempo Completo (PTC) con posgrados y títulos, o estudiando en posgrados de PNPIC, autorizados por DGESEM o impartidos por Centros Regionales (CRESON, CRETAM, CRESUR), que cuente con el perfil adaptable de PRODEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión. Aumento del número de plazas de Tiempo Completo. Las aportaciones de los profesores con perfil PRODEP a la institución se realiza a través de la plantación en CA, líneas de investigación, publicaciones, etc.
Programas de Capacitación y Actualización Docente y directiva	Profesores que participan en programas de capacitación y/o actualización docente	Capacitación	Capacitación (directivos, docentes y alumnos)	Cursos, talleres o diplomados para directivos, docentes y/o alumnos relacionados con las licenciaturas que se imparten en la escuela normal, ya sea en modalidad presencial, mixta o a distancia.
Impulsar y avanzar en la formación de cuerpos académicos	Continuar con el desarrollo en la formación de cuerpos académicos que reúnan los rasgos que caracterizan a un Cuerpo Académico (CA), de tal forma que se integren las funciones académicas de docencia, investigación y difusión. Contar con profesores de tiempo completo. Promover la participación de profesores en actividades de investigación y vinculación del programa educativo mediante el desarrollo de líneas de investigación y aplicación del conocimiento disciplinario, inter o multidisciplinario, así como realizar el análisis de su impacto en el programa educativo y en la formación integral del estudiante. Habilitación y certificación del personal docente en otros idiomas. Participación de docentes y estudiantes en congresos y eventos académicos con la presentación de ponencias.	Fortalecer la formación y consolidación de cuerpos académicos, de tal forma que se integren las funciones académicas de docencia, investigación y difusión como actividades cotidianas en las Escuelas Normales.	Cuerpos Académicos	Conformar o consolidar cuerpos académicos en la escuela normal, integrándolos a funciones académicas de docencia, investigación, redes de colaboración, comunidades de práctica académica y difusión.
Impulsar programas de tutoría y asesoría	Fortalecimiento e implementación de programas de tutoría (acompañamiento a las prácticas profesionales) y asesoría (acompañamiento en el desarrollo del trabajo académico) así como otras formas de atención que orienten al estudiante en la relativa al programa educativo y a la organización de su trayectoria escolar.	El fortalecimiento, y/o la implementación de programas de tutoría (acompañamiento en las prácticas profesionales) y asesoría (acompañamiento en el desarrollo del trabajo académico) así como otras formas de atención que orienten al estudiante en la relativa al programa educativo y a la organización de su trayectoria escolar. Además de establecer programas de apoyo a estudiantes de nuevo ingreso que presenten carencias académicas detectadas en el examen de ingreso y que fortalezcan el desarrollo de hábitos de estudio entre los estudiantes, reduciendo los niveles de deserción y favorezcan la conclusión oportuna de sus estudios.	Programas de tutoría, asesoría y apoyo a Estudiantes de Nuevo Ingreso	Programas y actividades de apoyo para estudiantes de 1° al 6° semestre: tutoría y actividades complementarias. Acompañamiento para la titulación de estudiantes de 7° y 8° semestre. Apoyo para estudiantes de nuevo ingreso. Tutoría para la práctica docente dentro de las instituciones de educación básica. Impulsar, proponer o contribuir a formar hábitos de lectura, la lectura así como el desarrollo, producción de textos académicos, narrativos y académicos, así como la habilidad para descriptivos, actividades vinculadas con la estrategia nacional de lectura. Fomento y desarrollo de actividades físicas, recreativas y deportivas. Actividades de apoyo a estudiantes que presenten carencias académicas detectadas en los exámenes de ingreso al servicio.
Competencia Académica	Seguimiento de Egresados	Reflejar los resultados obtenidos al implementar un programa institucional de seguimiento a egresados, su funcionamiento y resultados que realimenten el programa educativo a través de la actualización y confiabilidad de datos, la apropiación de la formación de los egresados por los empleadores, la satisfacción de los egresados y el registro de premios o reconocimientos de los egresados.	Seguimiento de egresados	Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos para realimentar la toma de decisiones con respecto al programa educativo, el cumplimiento del perfil de egreso, la oferta de formación educación continua, las carencias académicas de los egresados en el mercado laboral, el impacto de la tutoría y asesoría a los docentes, y definir capacitación, cursos y diplomados.
Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación a través de los CIEES	Lograr que se inicien o continúen los procesos de evaluación para que los Programas Educativos (PE) sean reconocidos por su buena calidad, mediante los esquemas y procedimientos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación a través de CIEES	PE que han sido evaluados, resultados de las evaluaciones externas, acciones que se han implementado o implementarán para la mejora institucional e identificar los PE que no han sido evaluados y las causas.	Evaluación de programas educativos	Evaluación de los programas educativos (PE) para que sean reconocidos por su buena calidad, mediante esquemas y procedimientos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, a través de los CIEES
Procesos de vinculación e internacionalización (movilidad y vinculación educación básica)	Promover la movilidad de estudiantes y profesores para favorecer su contacto con la educación básica y el estado del arte de la educación y la formación de docentes, así como el contacto con otras culturas y visiones del mundo.	Mecanismos de vinculación e internacionalización nacionales o internacionales. Un programa que promueva la investigación en los CA y redes interinstitucionales en los ámbitos estatal, regional, nacional e internacional que renueve académica y culturalmente a la comunidad normalista	Movilidad Académica Nacional e Internacional	Promover la movilidad de figuras directivas, docentes y alumnos, entre ellos, intercambios, vinculación académica, investigación y generación del conocimiento, redes de colaboración y comunidades de práctica, se puede desarrollar en IES nacionales o extranjeras.
Gestión	Infraestructura	Analizar el uso eficiente de los recursos asignados para la mejora de la infraestructura física instalada, llevar a cabo un diagnóstico detallado en relación al grado de utilización de la infraestructura, así como, jerarquizar prioridades y diagnosticar la capacidad física instalada y definir las necesidades de construcción, mantenimiento y remodelación. Definir criterios de construcción, remodelación y mantenimiento, sustentados en el contexto geográfico, proyecciones demográficas y requerimientos educativos de las futuras generaciones de cada plantel, estableciendo como prioridad la construcción, mantenimiento, remodelación y/o equipamiento de laboratorios (idiomas, matemáticas, ciencias, etc.) bibliotecas, aulas multimedia.	Infraestructura	Espacios académicos que se construyen y mejoran: bibliotecas, adquisición de acervos pertinentes, actualizados y suficientes, su automatización. Construcción y mantenimiento de la capacidad física de las escuelas normales (aulas; auditorios; laboratorios de idiomas, matemáticas, ciencias, etc.; cubículos y canchas deportivas; aulas multimedia). Incorporar y fortalecer la tecnología (conectividad de banda ancha, conexión inalámbrica, desarrollo de redes, equipamiento para todos los docentes, equipamiento para estudiantes con una computadora por cada 10). Realizar un diagnóstico institucional para dar respuesta a las necesidades, asociado a un proyecto académico, en base al contexto geográfico, proyecciones demográficas, requerimientos educativos de las futuras generaciones, estableciendo prioridades.
Certificación por la Norma ISO 9001:2008	Procesos de gestión certificados por la norma.	Los procesos de la mejora continua de la gestión se acreditan a través de la norma ISO 9001, por ejemplo en áreas administrativas, servicios escolares y los servicios de la biblioteca, etc. Número de procesos certificados. Resultados de la auditoría para la certificación. Acciones que se han implementado para la mejora de los procesos de gestión.	Certificación ISO 9001:2015	Procesos de gestión certificados por la norma ISO 9001:2015, resultados de auditoría y acciones implementadas para la mejora.
Mantener la continuidad del proceso de planeación.	La planeación estratégica y prospectiva coadyuva a lograr el objetivo general del PEFEN. Contribuir al logro y consolidación de la educación normal, el mejoramiento de las instituciones formadoras de maestros que la integran, mediante el apoyo al desarrollo del ProFEN, la mejora continua de la calidad de la gestión de la escuela normal, de la capacidad académica y de la competitividad académica.	Planeación estratégica y prospectiva que realice la escuela en base a los mecanismos de los compromisos establecidos en su realización (autoevaluación de los rumbos de acción de los rumbos de acción de un proyecto para obtener recursos económicos).	Planeación	Planeación estratégica y prospectiva que realice la escuela en base a los mecanismos que establece el ProFEN para su realización (autoevaluación de los rumbos de acción de la política, planeación y elaboración de un proyecto para obtener recursos económicos).
Mejorar la integración y funcionamiento de las escuelas normales	Los criterios que se emplean en la escuela normal para orientar su organización permiten el desarrollo de acciones académicas y de los servicios educativos, entre ellos, seguimiento en las escuelas de las prácticas, vinculación, colaboración, intercambio académico con otras normales e IES, investigación educativa, existencia de sistemas de información escolar, administrativo y académica, conectividad.	Analizar la organización y funcionamiento de la escuela normal, como son: la normalidad académica, operación de los servicios académicos y administrativos, estructura orgánica, sistema integral de información, bases de datos confiables, sistemas de comunicación entre la autoridad estatal y escuelas normales.	Organización y funcionamiento de la escuela normal	Criterios que emplea la escuela normal para orientar su organización, desarrollar acciones académicas y de los servicios educativos; administrativos, académicos, operativos de los servicios académicos y administrativos, estructura orgánica, sistema integral de información, bases de datos confiables, sistemas de comunicación entre la autoridad estatal y escuelas normales.
Rendir cuentas	Desarrollo de estrategias para la rendición de cuentas y la transparencia que permitan informar sobre el cumplimiento de los compromisos establecidos en los convenios interinstitucionales, la pertinencia de las contribuciones a la formación de docentes, la calidad de la educación básica y avance en el conocimiento; así como de la administración transparente de recursos (Informe de cumplimiento de metas, evaluación externa, auditorías, registro, asignación, los avances docentes y/o académicos y el seguimiento del ejercicio de recursos, manteniendo la información actualizada con periodicidad trimestral del ProFEN.	Mecanismos institucionales que permitieron informar oportunamente el cumplimiento de los compromisos establecidos en los convenios interinstitucionales, la pertinencia de las contribuciones a la formación de docentes, la calidad de la educación básica y avance en el conocimiento; así como de la administración transparente de recursos (Informe de cumplimiento de metas, evaluación externa, auditorías, registro, asignación, los avances docentes y/o académicos y el seguimiento del ejercicio de recursos, manteniendo la información actualizada con periodicidad trimestral y auditorías del ProFEN).	Rendición de cuentas	Establecer mecanismos institucionales que permitan informar sobre el cumplimiento de los compromisos establecidos en los convenios interinstitucionales, la pertinencia de las contribuciones a la formación de docentes, la calidad de la oferta educativa, pertinencia de las contribuciones a la formación docente, la calidad de los rumbos de acción de la política, planeación y elaboración de un proyecto para obtener recursos económicos).

Anexo E. Guía de entrevista semiestructurada exdirectores Previo a la entrevista

Estimado (a) _____

A través de este medio quiero expresarle mi agradecimiento por su colaboración con en el trabajo de investigación que me encuentro realizando para mi tesis de grado y cuyo objetivo es conocer cómo se implementaron algunas de las acciones que propone el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) en las escuelas normales de Aguascalientes en el periodo 2006-2020.

Con la finalidad de apoyar con la contextualización del tema, se presentan a continuación algunas de las acciones que propone el ProFEN y en qué consisten, ya que forman parte de los temas que se abordaran durante la entrevista. También es preciso señalar que se hablará de lo ocurrido en el periodo en que estuvo en funciones.

Nuevamente, muchas gracias por su apoyo.

Acción del ProFEN	En qué consiste
Tutoría y asesoría académica	Programas y actividades de apoyo para estudiantes de 1° al 6° semestre: tutoría y actividades complementarias. Asesoría para la titulación a estudiantes de 7° y 8° semestre. Tutoría para estudiantes de nuevo ingreso. Tutoría para la práctica docente dentro de las instituciones de educación básica. Actividades de apoyo a estudiantes que presentan carencias académicas.
Estudio de seguimiento de egresados	Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos para realimentar la toma de decisiones con respecto al programa educativo, el cumplimiento del perfil de egreso, la oferta de formación educación continua, las carencias académicas de los egresados en el mercado laboral, el impacto de la tutoría y asesoría a estudiantes y los resultados de ingreso al servicio profesional docente. Realizar estudio de empleadores.
Evaluación de programas educativos	Evaluación de los programas educativos para que sean reconocidos por su buena calidad, mediante esquemas y procedimientos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, a través de los CIEES.
Movilidad nacional e internacional	Promover la movilidad de estudiantes y profesores, entre ellos, intercambios, vinculación académica, investigación y generación de conocimiento, redes de colaboración y comunidades de práctica, en IES nacionales o extranjeras.
Habilitación de la planta académica	Contar con Profesores de Tiempo Completo (PTC) con posgrados y titulados, o estudiando en posgrados de Padrón Nacional de Posgrados de Calidad, autorizados por DGESuM o impartidos por Centros Regionales (CRESON, CRETAM, CRESUR), que cuente con el perfil deseable de PRODEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión.
Conformación de cuerpos académicos	Formación de Cuerpos académicos (CA) para que realicen las funciones de docencia, investigación, redes de colaboración, comunidades de práctica académica y difusión. Los CA colaboran con otras Instituciones de Educación Superior. Desarrollo de líneas de investigación y aplicación del conocimiento (LGAC). Participación en congresos y eventos académicos con la presentación de ponencias.

Guía de entrevista semiestructura a exdirectores

Presentación

Esta entrevista se propone recopilar información de carácter cualitativo para conocer cómo se implementaron algunas de las acciones que propone el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) en las escuelas normales de Aguascalientes en el periodo 2006 – 2020. La información obtenida es confidencial y sólo se utilizará para el análisis del objetivo planteado.

Nombre completo: _____

Puestos que ha ocupado en la educación normal tanto oficiales como sindicales:

Colocar el nombre del puesto que se entrevista: _____

Periodo: _____

Tipo de contratación (Tiempo completo, medio tiempo, jubilado, etc.):

_____ Fecha de ingreso a normales: _____

Fecha: _____ Lugar: _____

INICIO

Primero vamos a platicar sobre las acciones que propone el ProFEN y lo que ocurrió en el periodo en que estuvo en funciones.

Tutoría

1. En la escuela, ¿llevan a cabo acciones de tutoría?, ¿cómo las hacen?
 - 1.1 ¿Cuáles han sido las principales dificultades en su implementación?
 - 1.2 ¿Cuáles son los aspectos que favorecen su implementación?

Asesoría

2. ¿Llevan a cabo acciones de asesoría para la práctica docente? ¿Cómo las hacen?
 - 2.1 ¿Cuáles han sido las principales dificultades en su implementación?
 - 2.2 ¿Cuáles son los aspectos que favorecen su implementación?
3. ¿Llevan a cabo acciones de asesoría para la titulación? ¿Cómo las hacen?
 - 3.1 ¿Cuáles han sido las principales dificultades en su implementación?
 - 3.2 ¿Cuáles son los aspectos que favorecen su implementación?

Seguimiento a egresados

4. ¿Hacen seguimiento a egresados? ¿Cómo lo hacen?
 - 4.1 ¿Cuáles han sido las principales dificultades en su implementación?
 - 4.2 ¿Cuáles son los aspectos que favorecen su implementación?
 - 4.3 ¿Qué información es la que se recaba?
 - 4.4 ¿Qué se hace con los resultados del seguimiento a egresados?
5. ¿Hacen estudio a empleadores? ¿Cómo lo hacen?
 - 5.1 ¿Cuáles han sido las principales dificultades en su implementación?
 - 5.2 ¿Cuáles son los aspectos que favorecen su implementación?

Evaluación de Programas Educativos

6. ¿Cuenta con programas educativos reconocidos por su buena calidad por los CIEES?
 - 6.1 ¿Cuáles han sido las principales dificultades en su implementación?

6.2 ¿Cuáles son los aspectos que favorecen su implementación?

Movilidad académica

7. ¿Realizan profesores y estudiantes movilidad académica nacional o internacional?

7.1 ¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan para realizarla?

7.2 ¿Cuáles son los aspectos que contribuyen en su realización?

7.3 ¿Qué tipo de actividades realizan los estudiantes en la movilidad?

7.4 ¿y los profesores?

Habilitación

8. ¿Cuáles cree que sean las principales razones para que los profesores cuenten o no con un título de posgrado?

8.1 ¿En dónde estudian los profesores un posgrado?

8.2 ¿Cuáles cree que sean los motivos para esa elección?

9. Los profesores ¿están reconocidos por el PROMEP / PRODEP?

9.1 ¿Cuáles han sido las principales dificultades para ello?

9.2 ¿Cuáles son los aspectos que lo favorecen?

10. Cuenta la escuela con CA registrados ante PROMEP / PRODEP?

10.1 ¿Cuáles han sido las principales dificultades en su implementación?

10.2 ¿Cuáles son los aspectos que favorecen su implementación?

10.3 ¿Participan los CA en redes de colaboración?

10.4 ¿Sabe lo que hacen en estos espacios?

10.5 ¿Con qué tipo de instituciones?

10.6 ¿Participan los estudiantes en congresos y/o eventos académicos en conjunto con sus profesores a través de la presentación de ponencias?

10.7 ¿Cuáles cree que sean las principales razones de que participen o no los estudiantes?

11. ¿Con qué tiempo de dedicación se contratan a los profesores de nuevo ingreso?

11.1 ¿Cuáles cree que sean las razones para que suceda de ese modo?

El ProFEN

12. Cuando entró a laborar en la dirección ¿Conocía el ProFEN? ¿Cómo se lo dieron a conocer? ¿Sabía que es lo que se busca en las escuelas normales?

12.1 En su función como director ¿Llevó a cabo algunas acciones para darlo a conocer al personal?

12.2 ¿Cómo fueron recibidas por el personal (a favor, en contra, con desinterés)?

12.3 Desde su opinión ¿Cuántos profesores se involucraron en las acciones que propone el ProFEN?

12.4 La parte sindical ¿Qué postura tuvo al respecto?

13. Cuando observó lo que pedía el ProFEN ¿en algún momento se acercó a organismos o instituciones para llevar a cabo las acciones que se proponían?

13.1 ¿A cuáles? ¿Por qué?

14. ¿Hubo necesidad de establecer nuevas reglas al interior de la escuela para regular el comportamiento del personal?

14.1 ¿Cuál fue la reacción del personal? ¿Qué hizo usted?

15. ¿Tuvo necesidad de adecuar o establecer nuevas funciones? ¿Cuáles?

16. Desde su perspectiva, las acciones que propone el ProFEN ¿Modificó el comportamiento del personal? ¿Por qué?

17. Los recursos que reciben del ProFEN ¿Son suficientes para llevar a cabo las acciones que propone en la guía metodológica? ¿Por qué?

18. En su gestión ¿Recibió apoyo del gobernador? ¿En qué consistía?

18.1 ¿Del director del IEA? ¿En qué consistía?

18.2 ¿Del subdirector de normales o coordinador de normales? ¿En qué consistía?

18.3 ¿Del sindicato? ¿En qué consistía?

CIERRE

19. ¿Cuáles cree que son las acciones que en su periodo en la dirección se comenzaron a llevar a cabo o se concretaron?

19.1 ¿Cuáles no?

19.2 ¿A qué cree que se deba?

20. Finalmente, ¿qué caracteriza a esta escuela normal de otras en Aguascalientes?

Bola de Nieve

Me podría dar el nombre de un profesor que se haya integrado de preferencia a más de dos acciones de las que propone el ProFEN y de un profesor que no se haya integrado a ninguna.



Anexo F. Guía de entrevista semiestructura a exdelegados sindicales Previo a la entrevista

Estimado (a) _____

A través de este medio quiero expresarle mi agradecimiento por su colaboración con en el trabajo de investigación que me encuentro realizando para mi tesis de grado y cuyo objetivo es conocer cómo se implementaron algunas de las acciones que propone el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) en las escuelas normales de Aguascalientes en el periodo 2006-2020.

Con la finalidad de apoyar con la contextualización del tema, se presentan a continuación algunas de las acciones que propone el ProFEN y en qué consisten, ya que forman parte de los temas que se abordaran durante la entrevista. También es preciso señalar que se hablará de lo ocurrido en el periodo en que estuvo en funciones.

Nuevamente, muchas gracias por su apoyo.

Acción del ProFEN	En qué consiste
Tutoría y asesoría académica	Programas y actividades de apoyo para estudiantes de 1° al 6° semestre: tutoría y actividades complementarias. Asesoría para la titulación a estudiantes de 7° y 8° semestre. Tutoría para estudiantes de nuevo ingreso. Tutoría para la práctica docente dentro de las instituciones de educación básica. Actividades de apoyo a estudiantes que presentan carencias académicas.
Estudio de seguimiento de egresados	Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos para realimentar la toma de decisiones con respecto al programa educativo, el cumplimiento del perfil de egreso, la oferta de formación educación continua, las carencias académicas de los egresados en el mercado laboral, el impacto de la tutoría y asesoría a estudiantes y los resultados de ingreso al servicio profesional docente. Realizar estudio de empleadores.
Evaluación de programas educativos	Evaluación de los programas educativos para que sean reconocidos por su buena calidad, mediante esquemas y procedimientos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, a través de los CIEES.
Movilidad nacional e internacional	Promover la movilidad de estudiantes y profesores, entre ellos, intercambios, vinculación académica, investigación y generación de conocimiento, redes de colaboración y comunidades de práctica, en IES nacionales o extranjeras.
Habilitación de la planta académica	Contar con Profesores de Tiempo Completo (PTC) con posgrados y titulados, o estudiando en posgrados de Padrón Nacional de Posgrados de Calidad, autorizados por DGESuM o impartidos por Centros Regionales (CRESO, CRETAM, CRESUR), que cuente con el perfil deseable de PRODEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión.
Conformación de cuerpos académicos	Formación de Cuerpos académicos (CA) para que realicen las funciones de docencia, investigación, redes de colaboración, comunidades de práctica académica y difusión. Los CA colaboran con otras Instituciones de Educación Superior. Desarrollo de líneas de investigación y aplicación del conocimiento (LGAC). Participación en congresos y eventos académicos con la presentación de ponencias.

Guía de entrevista semiestructura a exdelegados sindicales

Presentación

Esta entrevista se propone recopilar información de carácter cualitativo para conocer cómo se implementaron algunas de las acciones que propone el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) en las escuelas normales de Aguascalientes en el periodo 2006 – 2020. La información obtenida es confidencial y sólo se utilizará para el análisis del objetivo planteado.

Nombre completo: _____

Puestos que ha ocupado en la educación normal tanto oficiales como sindicales:

Colocar el nombre del puesto que se entrevista: _____

Periodo: _____ Fecha de ingreso a normales: _____

Tipo de contratación (Tiempo completo, medio tiempo, jubilado, etc.):

Fecha: _____ Lugar: _____

ProFEN

Vamos a iniciar platicando del ProFEN, en el periodo en que usted fue delegado sindical.

1. En primera instancia quisiera que me platicara si en ese tiempo había escuchado hablar de este programa, si es así, ¿qué sabía sobre él?
2. Ahora le voy a mencionar algunas de las acciones que propone, y quisiera que me dijera si había escuchado hablar de ellas y ¿qué le parecían en ese tiempo?
 - Tutoría y asesoría académica
 - Seguimiento de egresados
 - Evaluación de programas educativos por los CIEES
 - Movilidad académica nacional e internacional
 - Obtención de grado de maestría o doctorado
 - Realizar funciones de docencia, investigación y difusión
 - Conformación de Cuerpos Académicos

3. En cuanto al personal, sabe si ¿conocían estas acciones? y ¿qué pensaban sobre ellas? ¿participaron para llevarlas a cabo?

Actividades del delegado

Ahora vamos a hablar un poco sobre las actividades que realizaba en ese periodo.

4. Primero quisiera que me platicara su día a día cómo delegado ¿Qué era lo que hacía?
5. ¿Para qué lo buscaba el personal de la escuela?
6. ¿La dirección de la escuela en algún momento le llevo a pedir apoyo para algún asunto en particular? ¿En qué tipo de situaciones? ¿Usted que hacía con la solicitud?
7. ¿Negociaba con la dirección de la escuela?
8. ¿Qué es lo que negociaba?
9. ¿Llegaban algún tipo de acuerdo?
10. ¿Cómo valoraría su relación con la dirección de la escuela?
11. Como delegado ¿Con qué áreas de la escuela tenía relación? ¿Por qué?
12. ¿Usted tenía comunicación con el secretario de trabajo y conflictos de educación normal de la sección 1 del SNTE? ¿Para qué aspectos? ¿tenía solicitudes para con él? ¿Cuáles eran? ¿eran atendidas?
13. ¿Tenía algún tipo de descarga laboral para desempeñar sus funciones de delegado? ¿Quién se la facilitaba? ¿En qué consistía?

Problemáticas

14. ¿Cuáles son los principales problemas a los que se enfrentaba? ¿Qué hacía con ello?
15. ¿Cuáles eran los principales problemas del personal en la escuela? ¿Qué hacía con ello?
16. ¿Cuáles eran las principales quejas que recibía? ¿Qué hacía con ellas?
17. ¿Cuáles eran las principales solicitudes? ¿Qué hacía con ellas?
18. ¿Qué aspectos considera podía negociar como delegado?
19. ¿Ha observado si algún profesor o profesores intentan incidir en las decisiones de la dirección de la escuela o de alguna otra área de la escuela? ¿En qué aspectos? ¿Cómo lo hacen?
20. ¿Cuáles son las características de ese o esos profesores?

Personal de nuevo ingreso

21. Sabe ¿Con qué tiempo de dedicación se contratan a los profesores de nuevo ingreso?
22. ¿Cuáles cree que sean las razones para que suceda de ese modo?
23. ¿Usted realiza algún tipo de orientación al personal de nuevo ingreso?
24. ¿Qué le sugeriría a alguien que acaba de ingresar a la escuela normal a laborar?

Conflictos

25. Cuando una decisión de la dirección no era del agrado del personal ¿lo buscaban?
26. ¿Qué hacía usted?
27. ¿Qué tipo de decisiones no fueron del agrado del personal?
28. ¿Y de los docentes?
29. ¿Le pidieron que interviniera? ¿Qué hizo?

Cierre

Para cerrar ¿cuáles son los principales retos a los que enfrenta un delegado sindical en la escuela normal en donde labora?

Anexo G. Guía de entrevista semiestructura a profesores Previo a la entrevista

Estimado (a): _____

A través de este medio quiero expresarle mi agradecimiento por su colaboración con en el trabajo de investigación que me encuentro realizando para mi tesis de grado y cuyo objetivo es conocer cómo se implementaron algunas de las acciones que propone el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) en las escuelas normales de Aguascalientes en el periodo 2006-2020.

Con la finalidad de apoyar con la contextualización del tema, se presentan a continuación algunas de las acciones que propone el ProFEN y en qué consisten, ya que forman parte de los temas que se abordaran durante la entrevista.

Nuevamente, muchas gracias por su apoyo.

Acción del ProFEN	En qué consiste
Tutoría y asesoría académica	Programas y actividades de apoyo para estudiantes de 1° al 6° semestre: tutoría y actividades complementarias. Asesoría para la titulación a estudiantes de 7° y 8° semestre. Tutoría para estudiantes de nuevo ingreso. Tutoría para la práctica docente dentro de las instituciones de educación básica. Actividades de apoyo a estudiantes que presentan carencias académicas.
Estudio de seguimiento de egresados	Realizar seguimiento de egresados para valorar la calidad de la formación y los procesos educativos para realimentar la toma de decisiones con respecto al programa educativo, el cumplimiento del perfil de egreso, la oferta de formación educación continua, las carencias académicas de los egresados en el mercado laboral, el impacto de la tutoría y asesoría a estudiantes y los resultados de ingreso al servicio profesional docente. Realizar estudio de empleadores.
Evaluación de programas educativos	Evaluación de los programas educativos para que sean reconocidos por su buena calidad, mediante esquemas y procedimientos del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, a través de los CIEES.
Movilidad nacional e internacional	Promover la movilidad de estudiantes y profesores, entre ellos, intercambios, vinculación académica, investigación y generación de conocimiento, redes de colaboración y comunidades de práctica, en IES nacionales o extranjeras.
Habilitación de la planta académica	Contar con Profesores de Tiempo Completo (PTC) con posgrados y titulados, o estudiando en posgrados de Padrón Nacional de Posgrados de Calidad, autorizados por DGE SuM o impartidos por Centros Regionales (CRESO, CRETAM, CRESUR), que cuente con el perfil deseable de PRODEP y que realicen funciones de docencia, investigación y difusión.
Conformación de cuerpos académicos	Formación de Cuerpos académicos (CA) para que realicen las funciones de docencia, investigación, redes de colaboración, comunidades de práctica académica y difusión. Los CA colaboran con otras Instituciones de Educación Superior. Desarrollo de líneas de investigación y aplicación del conocimiento (LGAC). Participación en congresos y eventos académicos con la presentación de ponencias.

Guía de entrevista semiestructura a profesores

Presentación

Esta entrevista se propone recopilar información de carácter cualitativo para conocer cómo se implementaron algunas de las acciones que propone el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN) en las escuelas normales de Aguascalientes en el periodo 2006 – 2020. La información obtenida es confidencial y sólo se utilizará para el análisis del objetivo planteado.

Nombre completo: _____

Puestos que ha ocupado en la educación normal tanto oficiales como sindicales:

Tipo de contratación (Tiempo completo, medio tiempo, jubilado, etc.):
_____ Fecha de ingreso a normales: _____

Fecha: _____ Lugar: _____

INICIO

1. Ha escuchado hablar del ProFEN ¿Qué sabe al respecto? ¿Cómo escucho hablar de ello?

DESARROLLO

TUTORÍA Y ASESORÍA ACADÉMICA

2. En la escuela, sabe si se ¿llevan a cabo acciones de tutoría?,
 - 2.1 ¿Cómo lo hacen?
 - 2.2 ¿Ha participado?
 - 2.3 ¿Qué piensa de ello?
3. ¿Sabe si llevan a cabo acciones de asesoría para la práctica docente?
 - 3.1 ¿Cómo lo hacen?
 - 3.2 ¿Usted las lleva a cabo?
 - 3.3 ¿Qué piensa de ello?
4. ¿Sabe si llevan a cabo acciones de asesoría para la titulación?
 - 4.1 ¿Cómo lo hacen?

- 4.2 ¿Ha participado?
- 4.3 ¿Qué piensa de ello?

SEGUIMIENTO A EGRESADOS

- 5 ¿Se realiza el seguimiento a egresados?
 - 5.1 ¿Conoce como lo hacen?
 - 5.2 ¿De qué sirve?
 - 5.3 ¿Usted ha participado? ¿Por qué?
- 6 ¿Realizan estudio de empleadores?
 - 6.1 ¿Ha participado en ello?

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EDUCATIVOS

- 7 ¿Ha escuchado hablar sobre el reconocimiento a la calidad de los programas educativos por los CIEES?
 - 7.1 ¿Conoce en qué consiste?
 - 7.2 ¿Qué piensa de que la escuela lleve este proceso?
 - 7.3 ¿Usted ha participado en ello?

MOVILIDAD ACADÉMICA

- 8 ¿Realizan movilidad académica nacional o internacional?
 - 8.1 ¿Usted ha participado? ¿Por qué?
 - 8.2 ¿En qué consisten la movilidad?

HABILITACIÓN

- 9 ¿Ha realizado estudios de posgrado?
 - 9.1 ¿Cuáles han sido sus razones para ello?
 - 9.2 ¿En dónde realizan los profesores estudios de posgrado? ¿Por qué?
- 10 ¿Ha escuchado hablar sobre el reconocimiento al perfil deseable de PRODEP?
 - 10.1 ¿Cuál es su opinión sobre este reconocimiento?
 - 10.2 ¿Usted cuenta con este reconocimiento?
- 11 Me podría platicar sobre las funciones que lleva a cabo en la escuela normal.

- 12 ¿Sabe con qué tiempo de dedicación se contratan los profesores de nuevo ingreso?
- 12.1 ¿Cuáles crees que sean las razones para que suceda de ese modo?

CUERPOS ACADÉMICOS

- 13 ¿Ha escuchado hablar de los CA?
- 13.1 ¿Qué sabe de ellos?
- 13.2 ¿Cuál es su opinión?
- 13.3 ¿Usted pertenece a un CA? ¿Por qué?
- 14 ¿Usted participa en congresos?
- 14.1 ¿Hay algún requisito por parte de la escuela para participar?
- 14.2 ¿Participa en conjunto con sus estudiantes? ¿Por qué?

IMPLEMENTACIÓN

- 15 De las acciones de las que se han hablado hasta ahorita ¿sabe si cuentan con algún presupuesto para que se lleven a cabo?
- 16 ¿Con cuáles está de acuerdo?
- 16.1 ¿Con cuáles no?
- 16.2 ¿En algún momento lo ha manifestado con las autoridades o la parte sindical?
- 16.3 ¿Qué ocurrió?
- 17 ¿La dirección le ha buscado para llevar a cabo algunas de las acciones del ProFEN? ¿Qué tipo de acciones?
- 18 ¿Qué ha ocurrido con el personal de la escuela?
- 18.1 ¿Qué acciones ha visto que se llevan a cabo?
- 18.2 ¿Cuáles no? ¿Por qué?

INSTITUCIONALIZACIÓN

- 19 Por el ProFEN ¿Sabe si se establecieron nuevas reglas al interior de la escuela para regular el comportamiento del personal? ¿Qué piensa de ello?
- 20 Conoce si ¿el ProFEN creó o estableció nuevas funciones en la escuela?
- 20.1 ¿Cuáles?
- 20.2 ¿Qué opina de ello?

21 ¿Cree que estas acciones han modificado las relaciones con otros compañeros, tanto al interior o al exterior?

CIERRE

22 Desde su punto de vista ¿Qué caracteriza a esta escuela normal de otras en Aguascalientes?

