

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL: DESIGUALDAD EN EDUCACIÓN NORMAL.

MARIO GUTIÉRREZ REYES

ESCUELA NORMAL RURAL "JUSTO SIERRA MÉNDEZ"

MAYELA LEGASPI LOZANO

ESCUELA NORMAL RURAL "JUSTO SIERRA MÉNDEZ"

TEMÁTICA GENERAL: POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SU
EVALUACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA.

RESUMEN

El presente trabajo es parte de una investigación de la implementación de la política laboral que toma como referente de análisis el Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de las Escuelas Normales, a partir del cual los actores educativos y representantes sindicales a través de juegos obtienen acceso a recursos y buscan proteger sus intereses. La metodología del estudio es cualitativa y se lleva a cabo a través de entrevistas semiestructuradas. Se concluye que existe una distorsión en los objetivos de la política que impide que se alcancen los objetivos y fines planteados en el mandato de Ley.

Palabras clave: Política pública, Educación normalista.

INTRODUCCIÓN

En las instituciones de educación normal, el trabajo docente de mujeres y hombres permite materializar el servicio educativo, es una actividad que se incluye en la política educativa y laboral y que implica decisiones y acuerdos entre actores.

El trabajo, es una categoría de análisis estudiada exhaustivamente, por ejemplo, desde la perspectiva marxista se le refiere como producto del “uso de la fuerza para la subsistencia” (Marx, 1999), o como un “derecho y responsabilidad de trabajar que tienen mujeres y hombres” (OIT, 2016). Kergoat (1992) introduce al análisis del trabajo desde la “división sexuada” o asignación de tareas por sexo y Anzorena (2008) lo analiza a través de las políticas que el Estado implementa a partir de la “división sexual del trabajo y del saber”.

Un aspecto sensible es el relativo a promociones del personal docente, éstas dependen de las condiciones laborales que se han instituido en las escuelas normales, con mayor o menor oportunidad de ascenso para mujeres y hombres. En general se ajustan a los criterios que están establecidos en el Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico del Subsistema de Educación Normal de la SEP (1982), éstos por depender de la antigüedad y comisiones en puestos de gobierno institucional favorecen a los docentes que poseen las claves y categorías de tiempo completo, esto propicia desiguales oportunidades de mejora laboral para el personal académico.

El objetivo del estudio es dar cuenta cómo los actores intervienen en la implementación de la política laboral y las implicaciones que esto tiene en la designación de plazas y procesos de promoción del personal académico. En este reporte parcial se da cuenta de la intervención de mujeres y hombres docentes exclusivamente. Como hipótesis se plantea: si los actores implementan la política laboral respetando el curso de acción que en ella se propone, entonces el personal académico, mujeres y hombres contarán con acceso y promoción a plazas e igualdad sustantiva de género en el trabajo docente en las escuelas normales.

La premisa inicial, es que las instituciones son diversas, por tanto, encontraremos distintos puntos de partida en la condición y situación laboral de mujeres y hombres docentes. Para comprender el proceso de implementación y el problema de desigualdad laboral que los atañe, nos planteamos responder a la pregunta: ¿cómo intervienen los actores en la implementación de la política laboral de la educación normal? y ¿cómo inciden en que las mujeres tengan menos oportunidades de contar con una plaza y promociones conforme se establece en la normatividad?

DESARROLLO

LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Los aportes de Aguilar (1993, 1996, 2000) son significativos respecto al tema de implementación, sus planteamientos revelan que “es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (Aguilar, 2000, p. 47). La implementación es un proceso que no termina cuando un proyecto de ley se promulga en medios oficiales: va más allá de la toma de decisiones, de instrumentarla y obtener resultados. “no es sino otra forma de política, que tiene lugar dentro del dominio del poder no electo” (Parsons, 2007, p. 491).

Parsons, describe los enfoques que sobre la implementación se han planteado a través de las últimas décadas, uno de los más representativos es la implementación como juego político. Grindle (2009), lo describe como “brecha de la implementación”, dada la disparidad entre lo que se enuncia como política y lo que en realidad se ejecuta. En esta perspectiva de análisis propuesta, se sitúa el estudio de la implementación de la normatividad laboral en las escuelas normales.

LA IMPLEMENTACIÓN COMO JUEGO POLÍTICO.

El modelo de juegos implica “negociación, persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre” (Bardach, 1977, p. 56). Jugar en el proceso de implementación de las políticas públicas provoca desgastes, deficiencias, vacíos, daños, averías, distorsiones y retrasos que se requiere reparar. Se trata de ajustar elementos del sistema de juegos (intereses, personalidades, poderes, contribuciones, tiempos) y comprometerse enteramente con el éxito de la política.

Los juegos en el proceso de implementación son juegos políticos y los actores, señala Parsons, juegan para ganar tanto control y poder como sea posible y buscan alcanzar sus propias metas y objetivos, ya que frecuentemente tratan de hacer del sistema un espacio propicio para alcanzar metas y objetivos propios. En Bardach se complementa la idea, “la implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control (Bardach, 1977, p. 51).

CONCEPTUALIZACIÓN DEL TEMA DE DESIGUALDAD LABORAL.

Alonso (2008) plantean analizar la realidad desde el pensamiento feminista para explicar el origen y los mecanismos a través de los cuales se generan las relaciones de desigualdad que existen entre mujeres y hombres. Este proceso supone:

- Desvelar los sesgos sexistas que impregnan el análisis de la realidad de mujeres y hombres y sus relaciones.

- Identificar los factores estructurales que subyacen a las desigualdades entre mujeres y hombres, detectando todas las formas de discriminación que generan o reproducen desigualdades.
- Redefinir las relaciones de género, visibilizando la realidad de las mujeres, considerando sus necesidades e intereses, y revalorizando sus aportaciones a la sociedad.

Analizar el contexto educativo desde la perspectiva de género implica reconocer las diferencias de partida de mujeres y hombres en términos de las condiciones que tienen para el desempeño docente en las escuelas normales, para revelar las disparidades en cuanto a ocupaciones y puestos de trabajo, exponer el salario que perciben, y demás datos que permitan reconstruir la condición y situación laboral.

METODOLOGÍA

El proceso metodológico se realiza con el mapeo de actores (Arroniz, 2009) y la aplicación de entrevistas semiestructuradas. En este reporte parcial, se presenta sólo el resultado de entrevistas a docentes. El centro del análisis, es el conjunto de decisiones que toman mujeres y hombres que realizan trabajo docente en las instituciones educativas.

En este estudio, la acción de implementación es un referente principal, ya que considera que la participación de actores a nivel estatal provoca que se logre (o no) el fin de la política.

Acerca de las entrevistas, se agrupó la información en el orden de la tipología de juegos de implementación que plantea Bardach, integrando a la información sistematizada columnas donde se asocian las respuestas con la fase de implementación de la política laboral.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS.

Juegos en la implementación de la política, a partir de las respuestas a entrevistas aplicadas a personal académico de las escuelas normales.

Se describe los juegos de implementación que se aluden en las entrevistas del personal académico de las escuelas normales. De acuerdo a la tipología de juegos, se presentan en primera instancia, los juegos con mayor recurrencia y que refieren a la asignación de plazas y promociones en las escuelas normales.

1. El juego de distorsión de los objetivos de la política.

La distorsión “es el juego político de la renegociación de los fines” (Bardach, 1977, p. 67), es la desviación de los objetivos estipulados en el mandato de Ley. Para el caso de las escuelas normales, el juego se observa en las desviaciones, la sustitución y omisiones del proceso de implementación del reglamento interior, observables a través de los aportes que maestras y maestros hicieron durante las entrevistas.

a) Jugar al mejor postor.

Los entrevistados reconocen la desviación de los fines de la política laboral en las escuelas normales, como uno de los juegos que marcan el rumbo de la implementación del reglamento interior

de trabajo, por los tintes de interés político, sindical, económico que implica a las decisiones que actores asumen o delegan a la instancia sindical. Además, remiten a desigualdades que afectan a las mujeres por el hecho de ser mujeres. Ante este escenario, el personal académico acude a solicitar apoyo, se adhiere al juego porque de ello depende el que obtenga el beneficio de una plaza o contrato para el ejercicio docente.

b) El juego de desviación de los fines de la política para mantener la paz.

Para Bardach, el gobierno juega a mantener la paz en casa para controlar el proceso de implementación.

El actor preponderante por la fuerza y poder que adquirió a costa de acuerdos y negociaciones es el sindicato de maestros, la incidencia que tiene por las menciones en las entrevistas a maestras y maestros que contaron con apoyo para adquirir una plaza, o bien recibir recategorizaciones a través de los procesos de promociones, se constata que los dirigentes sindicales tienen el mayor margen de maniobra para tomar decisiones, ya que son los actores con mayor peso político en las escuelas normales, por tanto es importante vincularse a esta instancia.

En entrevistas se señala el cambio de relaciones de poder, donde el actor influyente y decisorio que era la representación sindical, pasa a un plano de marginación e irrelevancia, a partir de la instauración de políticas de reforma educativa y laboral, aunque se mantienen los acuerdos si el interés predominante es el control de los recursos humanos, políticos y económicos.

c) Jugar a acumular, otra de las desviaciones de la política.

En las escuelas normales, la acumulación se concreta con la ampliación de actividades del personal académico, en ocasiones más allá de lo que establece la normatividad y por un afán efficientista; o bien por la referencia a las condiciones que puedan permitir mejoras laborales, aunque esto es una falsa ilusión, ya que se tiene claro que en el contexto de trabajo de la escuela normal, no se obtiene remuneraciones adicionales o plaza base.

2. El juego de resistencias para lograr el control administrativo de las conductas.

Son juegos inevitables, “por cuanto el proceso de implementación ocurre normalmente bajo la dirección de una oficina gubernamental que sólo muy limitadamente posee o controla las piezas a ensamblar para que suceda el efecto deseado” (Bardach, 1977, p. 68). A través de las entrevistas se puede detectar que estos juegos están en la toma de decisiones vertical, las prácticas administrativas burocratizadas y el trabajo con esfuerzo mínimo.

a) El juego de mejor gestión.

Este juego consiste en centralizar procesos y aplicar procedimientos no establecidos en la normatividad, lo que importa es que se cumpla el interés de control político, administrativo, económico y gremial de los participantes. En el caso de las escuelas normales, el juego se lleva a cabo con reglas laxas para la asignación de plazas y la aplicación de promociones, lo que deriva en beneficio para los actores principales, los tomadores de decisiones y para los implementadores de la política laboral. Los

efectos del juego evidencian en la falsa idea de la equidad como oportunidades *iguales* entre mujeres y hombres dedicados a la docencia.

a) Juegos de simulación.

En las escuelas normales el personal académico juega a simular o fingir, sobre todo si se cuenta con oportunidad para obtener algún beneficio laboral (plaza o promociones y mejorar en la escala de prestaciones salariales), económico y posiciones en la estructura oficial y la representación sindical. En este juego, se expresan adhesiones, acercamientos y contribuciones a programas y proyectos mediante declaraciones públicas que son sólo eso, “declaraciones y manifestaciones públicas, aunque de hecho sólo hacen concesiones simbólicas, formales, de poco valor y fuera de tiempo” (Bardach, 1977, p. 69).

En opinión del personal académico entrevistado, existe acercamiento con el líder sindical como la vía de acceso a la obtención de horas, otra de las formas es la simulación de disposición al trabajo aun sin contar con perfil profesional para el desempeño de la labor docente.

b) El juego de resistencia masiva.

Arellano (2008) explica que el juego de resistencia masiva es otro medio para obstruir la implementación de un programa a través de la retención de elementos esenciales para su desarrollo.

En las escuelas normales, derivado de la coyuntura que provocan las huelgas y paros, ha sido posible la obtención de plazas y eventualmente promociones para el personal académico, aunque al margen del concurso que se establece en la normatividad en vigencia.

Arellano (2008), refiere que la resistencia masiva “puede causar el colapso total del sistema de control administrativo diseñado para regular el comportamiento organizacional e individual, basados en la premisa de que el cumplimiento es la norma, y el incumplimiento es la excepción” (p. 13). Esta aseveración denota que el incumplimiento de la norma trajo consigo, como se expone en las entrevistas a actores y personal académico, el ingreso docente sin niveles de estudios ni mediante el procedimiento de concurso abierto de oposición, si no, por la reserva de plazas que en manos de las autoridades y representantes sindicales se adjudicaron por interés político, económico, gremial y económico.

3. Juegos de disipación de energías personales y políticas.

Son juegos defensivos que ocurren por “la disipación de energías en otros rubros que no son directamente el logro de las metas” (Aguilar, 2000, p. 89) y que tienen como finalidad evitar desventajas y daño a los intereses de otros jugadores, “sus efectos más importantes son el retraso y el bajo desempeño de la política” (Bardach, 1977, p. 64).

En las escuelas normales, estos juegos evidencian la anulación de procedimientos en la implementación de la política laboral, limitando el alcance de resultados que se establecen en el reglamento interior de trabajo del personal académico.

a) Juego de territorio.

El juego de territorio, “es la defensa del propio ámbito de jurisdicción y competencia en la implementación de una política” (Bardach, 1977, p. 70), es un juego “que ocurre cuando varios servicios, actores o instancias tienen que colaborar, pero ninguno de ellos está dispuesto a ceder terreno” (Harguindéguy, 2013).

En las entrevistas al personal académico, el juego de territorio se cita en las facultades que se asocian a los funcionarios de primer nivel en la instancia estatal, al personal directivo de las escuelas normales y la representación sindical, se sabe a quién compete qué y se señala enérgicamente si se acude “con los de enfrente” a gestionar, solicitar o realizar trámites administrativos. Además, en el juego de territorio se hace visible que los hombres cuentan con amplias posibilidades de ser propuestos para que obtengan apoyos en plazas o promociones, las mujeres no reciben las mismas oportunidades, invitaciones y les aquejan otros problemas adicionales que están vinculados al trabajo doméstico principalmente.

En el juego de territorio es una limitante ser mujer, por la reproducción del patrón de decisiones que beneficia a los hombres para percibir apoyos, la posibilidad de ascensos y por las condiciones culturales desfavorables que propician para las mujeres mayor carga de trabajo en el interior de las escuelas normales como al exterior, en casa o el trabajo doméstico adicional.

En el territorio se reproduce la cultura patriarcal y prevalecen relaciones asimétricas, se considera por las propias mujeres un trabajo que les genera satisfacciones, invisibilizando la desigualdad laboral que les afecta más.

b) Juego de la reputación.

Es el juego de la fama, “se pone en marcha cuando algunos actores, a menudo los actores políticos, consideran su reputación personal como un elemento más importante que la consecución de objetivos colectivos” (Harguindéguy, 2013).

El juego de reputación, según opiniones del personal académico de las escuelas normales, se asocia con la obtención de una plaza a través de la ayuda de un actor, autoridad o representante sindical con poder de decisión. Una vez que se logra el apoyo, las maestras y maestros deben mostrar agradecimiento y fidelidad, lo que se traduce en “hablar bien y apoyar” a la persona que intervino, hasta cubrir requerimientos de participación, principalmente en actividades políticas y sindicales a las que se convoque.

c) Juego de la tosudez.

En las escuelas normales, la tosudez es un juego que plantea que los requerimientos personales sean cubiertos en primera instancia por las instituciones, cediendo recursos económicos, tiempo y espacios de trabajo, a cuenta de que se cubran las responsabilidades que en el reglamento interior de trabajo se estipula se lleven a cabo. Es un juego que daña los procesos institucionales porque el trabajo se supedita a las necesidades del personal académico, quienes no aportan si no reciben a cambio, realizan tareas con el mínimo de responsabilidad y sitúan el interés individual sobre los

procesos académicos, afectando el desarrollo de los programas y en términos laborales, con respeto parcial de los derechos laborales de las mujeres y hombres que se dedican a la docencia.

En casos de distanciamiento con los directivos de la escuela normal y por la no pertenencia a los grupos políticos y sindicales que están en los cargos de decisión, la situación es aún más compleja.

4. Juegos de desvío de recursos.

El desvío de recursos tiene por objeto, obtener, aumentar y manejar el dinero público, desde intereses particulares. Vizcarra (2015), reconoce que el desvío de recursos, en el marco de los problemas de implementación, “no necesariamente tiene que ver con procedimientos ilícitos (a partir de malas prácticas, corrupción, etc.), también está relacionado con la dispersión de los distintos recursos que tiene una política para crear ciertos elementos que le son propios” (p. 12).

En las escuelas normales, la dispersión de recursos facilita el juego de los implementadores y tomadores de decisión respecto a plazas y promociones. La asignación que se determina en la normatividad se suple por un proceso de toma y cesión de recursos por parte de la autoridad educativa, en lugar de llevar a cabo los procedimientos establecidos en el reglamento interior de trabajo, las plazas y promociones se controlan administrativamente en la estructura oficial y se ceden por negociación a la instancia sindical. En esta lógica, el recurso en juego en las escuelas normales por los efectos laborales que conlleva para el personal académico, es la plaza o nombramiento de base.

a) Juego del barril sin fondo.

Jugar al barril sin fondo, se resume en “compromisos políticos adquiridos con clientelas y con la idea de que existen recursos públicos inagotables, disponibles para los grupos, líderes y organizaciones, para canalizar hacia ellos los beneficios de la política o programa gubernamental” (Licea, 2009, p. 24).

En las entrevistas con el personal académico se observó que el desvío de la política laboral de asignación de plazas y de los procesos de promoción del personal académico se debe a la apropiación de parte de autoridades y representantes sindicales de los recursos del techo presupuestal de las instituciones, se asume la defensa de los recursos por parte de estos actores, para posteriormente administrar y entregarlos por asignación directa.

c) El juego de vida fácil.

En las escuelas normales, se relaciona con la “cantidad y calidad de prestaciones que reciben los funcionarios, de acuerdo con las rutinas establecidas y porque se muestran reacios a incrementar sus cargas de responsabilidades a menos de recibir contraprestaciones en ingresos y estatus” (Bardach, 1977, p. 66). En las entrevistas, se reconoce que es el juego obtener un trabajo seguro (de base), que se adquiere a cambio del compromiso por cumplir en el trabajo, pero que una vez que por ley se adquiere la base, el personal académico se desliga e incumple obligaciones establecidas en la normatividad y con las condiciones necesarias para el desarrollo del trabajo académico en la institución.

CONCLUSIONES

Las maestras y maestros, tienen un rol secundario en el proceso de aplicación de la normatividad laboral, la posición alejada en la que se encuentran les impide establecer comunicación con los tomadores de decisiones, de modo que dependen de los directivos y de los representantes sindicales para ser tomados en cuenta en asignaciones y apoyos laborales a los que tienen derecho.

En general, se tiene un contexto desfavorable para las mujeres, derivado de la reproducción cotidiana de patrones que permiten mayor holgura y posibilidades a los miembros del sexo masculino, como ya se tiene evidencia, más plazas, mejores puestos y las condiciones favorables para obtener dividendos laborales que proporciona el poder político, el control de las escuelas normales y la distribución de los recursos bajo procedimientos que no están establecidos en la normatividad y los reglamentos vigentes en lo que respecta a plazas y promociones del personal académico de las escuelas normales.

Los efectos de estas prácticas, son observables en la desigualdad laboral que enfrentan las maestras y los maestros, aquí se han referido la discriminación directa, segregación ocupacional y la discriminación salarial por consecuencia de la distorsión de los objetivos de la política, desvío de recursos, resistencia y la aplicación de estrategias defensivas, a través del juego en la implementación de la política laboral, ya que se desvirtuó o dejaron de considerar los fines y objetivos establecidos en el mandato de ley.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (Comp.) (2000). Estudio Introductorio. En: Luis Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (Comp.). (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (Comp.). (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alonso, I. (2008) *Los factores de desigualdad de género en el empleo. La transferencia de buenas prácticas para la igualdad de género en el empleo*, Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Anzorena, C. (2008) “Estado y división sexual del trabajo: las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral”, en: *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Vol. 13, Núm. 41, junio.
- Arellano, D. (2008) “Entre el diseño institucional y organizacional desde el NIE: Los dilemas de los presupuestos por resultados”, en: *Fronteras del análisis económico de las instituciones. Primer Seminario Nacional de Economía Institucional*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Arroniz, R. (2009). Manual de análisis y mapeo político. Federación Internacional de Planificación de la Familia.
- Bardach, E. (1977) *The Implementation Game*, MIT Press: Cambridge.
- Grindle, R. (2003) “Las instituciones y su diseño”, en: R. E. Godin (Comp.) *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Editorial Gedisa.
- Harguindéguy, J. B. (2013) *Análisis de políticas públicas*, Sevilla: TECNOS.
- Kergoat, D. (1992) “Las sociales de género y la división sexual del trabajo”, en: *Cahiers du GEDISST*, No. 3.
- Licea, S. (2009) *Análisis de la ejecución del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. El Fonaes en Tlaxcala*, Temixco, Morelos: Quadrivium editores-Alfredo Castro, editor.
- Marx, K. (1999) “Procesos de trabajo y proceso de valoración”, en: *El Capital. Capítulo V (23 ed.)*, Madrid: Siglo XXI.
- OIT. (2016) *Las mujeres en el trabajo. Tendencias de 2016*, Ginebra: OIT.



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

SEP (1982) *Reglamento interior de trabajo del personal académico de las escuelas normales*, México: SEP.

Vizcarra, S. (2015) *Los efectos de los problemas de implementación del régimen de fiscalización de insumos químicos en los patrones de desvío en el Perú entre los años 2007 y 2011*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.