



LA MICROPOLÍTICA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESCUELAS NORMALES

Mayela Legaspi Lozano
Universidad Autónoma de Aguascalientes
legaspimayela@gmail.com

Área temática: Política y gestión de la educación

Línea temática: Implementación, gestión y puesta en marcha de las políticas

Tipo de ponencia: Reporte parcial



Resumen

Este trabajo realiza el análisis de una política pública para educación normal desde un marco secuencia que se centra en la etapa de implementación y toma como lente de análisis la política en las políticas públicas. Para ello toma como referente teórico la micropolítica con el objetivo de analizar las formas de participación de los actores y grupos de cinco escuelas normales, así como de las autoridades educativas y sindicales en la dinámica institucional para la implementación de la política educativa “ProFEN”. Para ello se adoptó un enfoque cualitativo, realizando un estudio de casos colectivo. Se utilizaron como técnicas de recuperación de información la entrevista semiestructurada a exdirectores, exdelegados sindicales y profesores.

Los resultados muestran que en las escuelas normales puede haber micropolítica sin política pública conforme se accede a las demandas de la macroestructura, los grupos de interés y de poder análogo a la dirección. Esto implica que una vez que se adoptan ciertas lógicas de acción habrá más resistencias para implementar una política pública que sea contraria a estas. Por ello la función directiva en las escuelas normales juega un papel preponderante, pues cuando la política pública está dentro de sus objetivos a alcanzar, negocian para que se puedan situar en operación y formen parte de las rutinas institucionales.

Palabras clave: Políticas públicas, micropolítica, formación inicial de profesores

Introducción

A partir del 23 de marzo de 1984, 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, con la intención de profesionalizar la formación inicial de docentes y que estas instituciones se integraran a la educación superior. Sin embargo, esta política no se acompañó de esquemas de capacitación para sus profesores ni medidas complementarias para que las escuelas transitaran efectivamente a la educación superior (De Ibarrola y Silva, 2015).

En 1996 se implementó una nueva política con la intención de modernizar a las escuelas normales, pero la heterogeneidad del subsistema resultó un obstáculo pues se mantenían inamovibles o distantes de las formas en que operaban las Instituciones de Educación Superior (IES), aunque se logró fortalecer las actividades de observación y práctica de los estudiantes y la actualización del personal docente (INEE, 2015). A partir de 2006 se crea el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN), el cual se mantiene vigente y tiene como propósito la transformación y consolidación de estas escuelas en IES mediante el logro de ciertos indicadores de desarrollo que reflejen que en su hacer cotidiano llevan a cabo efectivamente funciones de docencia, investigación, difusión y gestión.

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia que tiene como propósito analizar el proceso de implementación de la política educativa “ProFEN” en las cinco escuelas normales de Aguascalientes en el periodo 2006- 2020. Los resultados parciales que se muestran a continuación tuvieron como objetivo analizar las formas de participación de los actores y grupos de las cinco escuelas normales, así como de las autoridades educativas y sindicales en la dinámica institucional para la implementación de la política educativa. Para ello, se parte del supuesto de que los actores no se mantienen pasivos, sino que producen presiones y negociaciones, es decir, una lucha cuyos resultados intervienen en la operacionalización de la política pública.

Entre los principales antecedentes empíricos que muestran cómo participan los actores de las escuelas normales para transitar en sus funciones a la educación superior, se encuentra el de Barrios (2016) que concluye en que existe una fuerte injerencia del Estado y del sindicalismo en la vida interna de las normales. En este mismo sentido, Camacho (2018) expone que en Jalisco las escuelas normales se convirtieron en bastiones políticos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (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.

Por otro lado, Romero (2021) señala que las políticas están atravesadas por arreglos entre grupos académicos, políticos y sindicales con intereses y poder que mantienen rutinas, normas y estructuras. En Aguascalientes Barba (2010) analiza el PTFAEN e indica que su implementación presentó obstáculos de tipo político, pedagógico y de gestión que limitaron su institucionalización. Estos trabajos permiten visualizar que las formas de participación de los

actores están atravesadas por sus intereses para mantener sus lógicas de acción, aunque no precisan como se configuran estas dinámicas.

Desarrollo

En este apartado se plantea el enfoque teórico y metodológico a partir del cual se analiza el ámbito micropolítico en la implementación de la política pública ProFEN, así como los principales resultados de las cinco escuelas normales participantes.

- Enfoque teórico

Para esta investigación se adoptó como marco de análisis el proceso de política o secuencial, en la que se plantea dividir la política pública en varias etapas para facilitar su estudio (Roth, 2008; Valencia, 2020). En este trabajo el foco se centró en la etapa de implementación, en la que en particular se da relevancia a las acciones que los actores llevan a cabo.

Para ello, se tomó como referente a Berman (2000) que propone un análisis para las políticas que se implementan a nivel federal, pero que se lleva a cabo en una organización pública, lo que se asemeja al caso del ProFEN. Este autor señala que el resultado de una política depende primordialmente de la organización local, es decir de la escuela normal, donde los actores pueden intervenir adaptándola de formas inesperadas.

Es aquí donde, entra en juego la política de las políticas públicas que es la forma en que se llega a decisiones colectivas en la que los actores negocian, persuaden y se comprometen con otros. Según Matheson (2016) “la política da forma a la política pública” (p. 2) cuando después de un proceso de negociación se toman decisiones sobre sus cursos de acción. 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.

Para ello, 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 (González, 1998). El análisis micropolítico centra la atención en cinco componentes:

El contenido de la micropolítica

Representado por las lógicas de acción que se mantienen de manera perseverante por los individuos y grupos como metas para la organización.

Las dimensiones del poder

La formal y la de influencia, en la primera se concentran los actores que tienen el derecho a la toma de decisiones, por lo que se trata de una posición jerárquica formal. En la segunda, se 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.

En particular 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 (Bardisa, 1997).

Los actores

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 de interés pueden proceder del 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.

Las estrategias

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 depende del poder que posea cada grupo y de la disposición a ceder en sus lógicas de acción para trabajar en conjunto. Cuando no haya posibilidades de coaligarse la estrategia será competir y confrontarse entre grupos dando lugar a conflictos en la escuela (González, 1998).

Para Jares (1997) 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).

Otra de las estrategias son *el cotilleo, el rumor y el humor* que Bardisa (1997) los clasifica como subversivos porque 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. El rumor surge cuando no hay suficiente información sobre una decisión o acontecimiento, por lo que se suple con desinformación para descalificar un grupo, actor o

autoridad formal o de influencia. El humor, sirve para desacreditar, ridiculizar y trivializar una figura de autoridad formal o de influencia.

- Enfoque metodológico

La perspectiva desde la que se aborda el estudio de este tema de investigación es de tipo cualitativo, a través de un estudio de caso colectivo (Simmons, 2009/2011). En la tabla 1 se presenta una síntesis con las características de los informantes, la población, los tipos de muestreo intencional adoptados para la selección de aquellos (Patton, 1990), así como los criterios definidos para esta operación.

Tabla 1. Selección de informantes

Descripción de los informantes	
Exdirectores	Proporcionan información sobre la micropolítica de la institución para la implementación del ProFEN.
Profesores	
Exdelegado sindical	
Población y muestreo	
Población	32 exdirectores. 22 exdelegados sindicales. 157 profesores de Tiempo Completo (PTC). 55 profesores por horas de la escuela 11.
Muestreo intencional por criterio	8 directores. 4 delegados sindicales.
Muestreo intencional bola de nieve	10 profesores (dos por escuela normal).
Criterios de selección	
Exdirectores	Periodo de gestión entre 2008 y 2020.
	Disposición para realizar la entrevista.
	Experiencia en el subsistema de normales.
Exdelegado sindical	Disposición para realizar la entrevista.
	Haber ocupado diversas posiciones de gestión en la institución.
Profesores	PTC. La escuela Normal 11 no cuenta con estos profesores (se omite este criterio).
	Antigüedad de al menos 12 años.

Nota: Elaboración propia.

Para la indagación empírica se diseñó una guía de entrevista para exdirectores, que fue adaptada para los exdelegacionales del SNTE y los profesores. La validación de los instrumentos se hizo

mediante juicio de expertos y de forma simultánea se realizó el pilotaje de las guías. Derivado esto, se rediseñaron los instrumentos.

Para facilitar el análisis, las entrevistas fueron grabadas con permiso de los informantes y transcritas. Se utilizó el software de análisis de datos cualitativos Atlas-ti, creando un proyecto por escuela, en donde se codificó la información de cada participante (Álvarez-Gayou, 2014). Se redactó un reporte por institución y se renombraron mediante la hoja de cálculo Excel con la fórmula *aleatorio*. De esta forma las escuelas normales se identificaron con los números 2, 11, 25, 86 y 92. Durante el proceso de investigación se buscó respetar la dignidad de las personas y su integridad.

Resultados

Las figuras de poder en la institución

Las escuelas normales 2, 25, 86 y 92 tienen 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 porque el personal está sindicalizado y pertenece al SNTE ya que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (2021) así lo establece, de ahí que puedan intervenir en las decisiones de la dirección y por tanto en la implementación de políticas públicas. Esta secretaría realiza diversas funciones que le otorgaban 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 el control y acceso a diversas relaciones informales para crear alianzas y coaliciones con el personal de la institución y tiene capacidad de persuasión ya sea del personal o de las estudiantes para que su orientación ideológica sea a favor del sindicato o de la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM), organización estudiantil a la que están afiliadas las alumnas de la escuela 92.

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 les genera tensiones y problemas ya que representan por un lado a la autoridad formal, en este caso el Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA) y por el otro deben atender las necesidades de su personal.

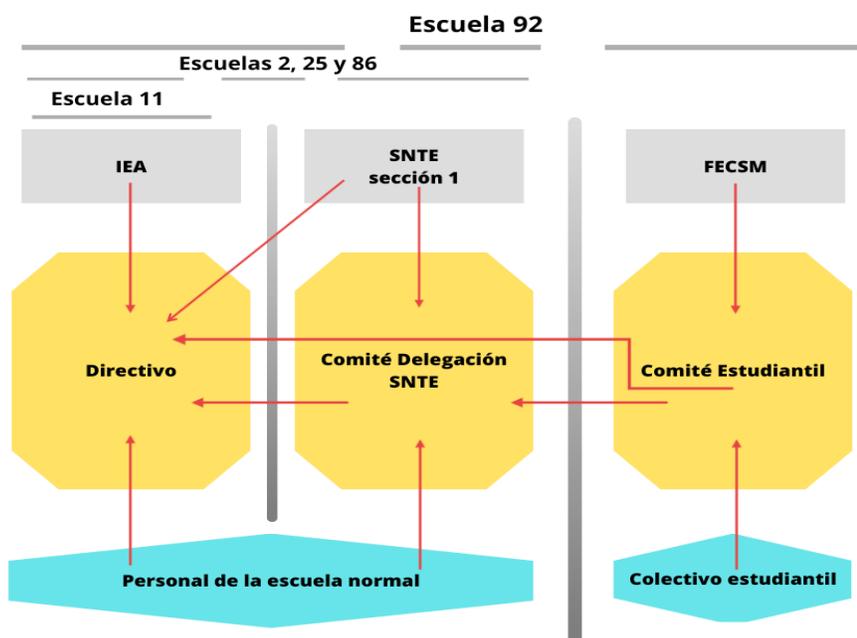
En la figura 1 se muestra como las autoridades informales de poder análogas a la dirección presionan o influyen en la implementación de políticas públicas, ya sea porque representan al IEA, a la sección 1 del SNTE o a la FECSM por lo que deben atender sus requerimientos, pero al mismo tiempo, también están obligadas a cuidar los intereses del personal de la institución o del colectivo de estudiantes, porque con ello mantienen 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 esta organización.

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 se acceda a las peticiones. En este sentido, la dirección se enfrenta 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 de políticas públicas esta mediada por las negociaciones que existan entre las partes, de tal manera que, cuando un directivo tiene ciertas creencias, preferencias o intereses a favor de una política pública 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 la política.

Figura 1. 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 25 y 86 los conflictos de estos grupos Jares (1997) los clasifica como crónicos, ya que no se resuelven, sino que se mantienen en curso en donde se hace 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 se localizan en la estructura formal de la organización o en la secretaría del comité delegacional del SNTE, cuando uno de los grupos logra posicionarse en ambas figuras de autoridad controlan la escuela por décadas, en parte porque distribuyen diferentes tipos de beneficios al personal. A los trabajadores que son contrarios a este grupo, a partir del rumor resquebrajaban sus posibles alianzas y liderazgos, haciendo uso de los estudiantes para sus propósitos, llegando a provocar el cambio de adscripción a otra escuela normal del personal que consideraban adversario.

Esta situación les da 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 sea oficial o sindical, por lo que la implementación de la política pública depende de que sea una prioridad en las lógicas de acción de estos grupos.

En la 86 y la 2 las principales causas de conflicto provienen de la macroestructura, lo que ocurre es que las autoridades educativas y sindicales intervienen para solicitar al director de la escuela o al secretario del comité delegacional que apoyen a un candidato en particular en las elecciones sindicales o que desgasten la función directiva para legitimar su cambio. Esto divide al personal de las escuelas normales ya que se ven forzados 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 acentúan más las diferencias entre los grupos de interés en las escuelas normales 2, 25, 86 y 92 son 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 existen no solo enfrentamientos verbales, sino físicos que afectan las relaciones interpersonales de manera permanente, haciendo imposible tener una visión más académica ya que los esfuerzos se concentran en estas luchas alejándose de sus fines educativos y por ende de los propósitos de la política pública ProFEN.

En la escuela 11, algo similar ocurre en la macroestructura con el cambio de directivo, ya que se realizan 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 tipo de conflictos que provienen de la macroestructura perturba

las relaciones interpersonales afectando la implementación por la falta de unidad del colectivo que se concentra en demeritarse entre ellos.

En la escuela 2, hay diversos grupos de interés que se coaligan cuando sus intereses se ven afectados por las acciones de la dirección de la escuela de forma que pueden buscar su destitución. Para esta lucha se configuran nuevos grupos que con el paso del tiempo se desintegran y luego se crean otros. Los grupos se pueden ubicar en 1) la estructura formal de la organización desde donde se controla a profesores y a la propia dirección de la escuela, 2) Cuerpos Académicos (CA) que puedan presionar para acceder a beneficios institucionales y 3) el comité estudiantil que recibe 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 en base a necesidades, intereses y opiniones en las que pudieran coincidir, particularmente cuando la operación de los indicadores de desarrollo del ProFEN les afecta.

En la escuela 92 se pueden identificar a los grupos de interés en las academias y CA, aunque aglutinados en dos grupos identificables, en donde cierto profesores establecen 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 rumor en donde se plantea que la implementación de ciertas acciones de política pueden llevar al cierre de la escuela o su privatización, lo anterior se hace con el pleno conocimiento sobre el temor que aqueja a las estudiantes sobre este tópico. De esta forma se explica cómo es que ciertas acciones de política no se han podido operar, tardaron más tiempo en llevarse a cabo, o que, aunque se realice como parte de las rutinas de la institución se perciba endeble su implementación.

Conclusiones

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 la macroestructura, 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 una política pública que sea contraria a estas lógicas de acción.

Por ello la función directiva en las escuelas normales juega un papel preponderante, pues cuando la política está dentro de sus objetivos a alcanzar, negocian para que sea posible su implementación. Cuando no está de acuerdo con la política o no tiene conocimiento sobre la misma, se concentra en mantener la estabilidad de la institución y evitar conflictos, de esta forma es que se trazan trayectos contrarios a la política ProFEN y sus propósitos, que

lamentablemente, una vez que se generan ciertas dinámicas en las escuelas, los patrones de comportamiento son difíciles de modificar.

El aporte de estos resultados parciales de investigación permite visibilizar como se imbrican las dimensiones de poder, los grupos de interés y sus estrategias para mantener sus lógicas de acción al implementar una política pública. Por lo que es menester considerar la existencia del ámbito político para reconocer estos fenómenos existentes en la operación de políticas públicas que se presenten no sólo en las escuelas normales, sino en cualquier IES.

Referencias

- Álvarez-Gayou, J.L. (2014). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. Paidós.
- 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
- 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>
- 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/yzltrkup>
- 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.
- Camacho, B. (2018). *Evaluación de la formación continua del profesorado en Jalisco: Periodo 2007-2012* (B. Camacho, Ed.). Amate editorial.
- De Ibarrola, M. & Silva, G. (2015). Políticas públicas de profesionalización del magisterio en México. *Revista latinoamericana de Estudios Educativos* (México), 45 (1), pp. 143-196. <https://doi.org/10.48102/rlee.2015.45.1.231>
- González, M. T. (1998). La micropolítica de las organizaciones escolares. *Revista de Educación*, 316, pp. 215-239. <https://tinyurl.com/2knn9dvv>
- INEE. (2015). *Políticas, Programas y Acciones para Mejorar el Desempeño Docente (1993-2013)*. Educación Básica. Estudio Exploratorio. INEE
- 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>
- 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>

- 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
- Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills, CA: Sage.
- 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>
- Simons, H. (2011). El estudio de caso: Teoría y práctica. (Filella, R., Trad.) Morata (Obra original publicada en 2009)
- 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>