



GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE HIDALGO
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL – HIDALGO

DOCTORADO EN INVESTIGACIÓN E INTERVENCIÓN EDUCATIVA

**La coyuntura social y los juegos de poder en el análisis
del ciclo de las políticas de profesionalización docente.
La ENSUPEH (1992 -2020)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE :
DOCTORA EN INVESTIGACIÓN
E INTERVENCIÓN EDUCATIVA
P R E S E N T A :
XOCHITL HERNÁNDEZ LEYVA

Directora de tesis
Dra. Cecilia Roldán Ramos

Comité tutorial:
Dr. Salvador Camacho Sandoval
Dra. Marisol Vite Vargas

Pachuca de Soto, Hgo. Julio/2023

AGRADECIMIENTOS

A mis hijos: Mauricio, Ashanti y Melanie les agradezco que cada día me impulsan a seguir adelante, me inspiran a ser mejor, porque en ustedes veo el futuro y el anhelo de un mejor mañana.

A mi esposo, con quién he compartido múltiples momentos los cuales tesoro y aprecio, te doy las gracias porque tus consejos y escucha diaria, los cuales fueron un motor importante.

A mis padres, quienes en todo momento me han brindado su apoyo incondicional a lo largo de mi proceso formativo, a través de la calidez de sus mensajes, su escucha atenta, sus consejos y su cariño me brindaron la fuerza para concluir mis metas.

A mis maestros de posgrado, mi gratitud porque me enseñaron la pasión por la investigación, en especial a la Dra. Cecilia Roldán Ramos y al Dr. Salvador Camacho Sandoval, a quienes agradezco profundamente su dedicación y apoyo, a partir de su orientación y palabras de aliento fueron el impulso para la elaboración del presente escrito.

ÍNDICE

Pág.

ÍNDICE DE SIGLAS

INTRODUCCIÓN

PROCESO METODOLÓGICO

CAPÍTULO I. PROCESO DE DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

1.	El péndulo entre lo nacional y lo estatal	46
a.	El vaivén de la descentralización educativa	48
b.	Contrapesos de los actores sociales	53
c.	El incremento salarial como expectativa para mejorar la calidad educativa	59
d.	El ADN del corporativismo	66
e.	Simbiosis entre el gobierno y el SNTE	69
2.	Participación y toma de posiciones de los actores sociales en el estado de Hidalgo	73
a.	El descontento del incremento salarial	74
b.	Demandas de la disidencia hidalguense	79
c.	La convergencia de fuerzas	83
d.	El enroque en la arena política	87
e.	Trasposiciones y superposiciones de los actores sociales	94
3.	La creación y fusión de la ENSUPEH	103
a.	El SNTE fue un actor importante en la creación de la ENSUPEH	104
b.	Enmienda del perfil profesional	109
c.	Cambio de denominación sin repercusiones	114
d.	Cesión de recursos a favor de la ENSUPEH	117
e.	Cambio en la organización escolar	121

CAPÍTULO II. CONCRECIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

1.	Las buenas intenciones de la política, pero sin infraestructura escolar	132
a.	Con el ANMEB, hubo un nuevo discurso del Gobierno Federal	134
b.	Concurrencia discursiva de los niveles de gobierno en infraestructura escolar	138
c.	Sin presupuesto para las Escuelas Normales	143
d.	Con directriz, pero sin condiciones idóneas	148
e.	Lo prestado, fue insuficiente	155

2.	Juegos de poder en la designación y gestión del director	160
a.	Gestión fugaz del primer director	163
b.	El SNTE, más allá de la defensa de los derechos laborales	172
c.	Permanencia en la función directiva, a partir de las reglas del juego	178
d.	El tercer director trató de enmendar la carencia de instalaciones	182
e.	Gestión del cuarto director para la construcción de la infraestructura escolar	187
3.	Juegos de poder en la determinación de la primera plantilla docente	196
a.	Concurso de oposición, sin asignación de clave	198
b.	Exigencias del concurso de oposición	204
c.	Conformación de la primera plantilla docente	210
d.	Los juegos de poder modificaron la primera plantilla docente	214

CAPÍTULO III. CLAROSCUROS EN LA ALINEACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

1.	Entre la alineación y el desvío de las políticas de profesionalización docente	227
a.	El Gobierno Federal precisó el termostato	228
b.	La política de profesionalización docente se dio en cascada	232
c.	Entre lo establecido y lo posible, en la organización del tiempo escolar	237
d.	Flexibilización en la incorporación de alumnos	243
2.	Las vicisitudes de las tareas docentes de la ENSUPEH	254
a.	Docentes normalistas, sin perfil académico para atender las especialidades	254
b.	Hubo docentes regalaron su fuerza de trabajo	262
c.	Desvanecimiento de actividades académicas	268
d.	Rasgos distintivos de los docentes de la ENSUPEH	274
3.	Peculiaridades de la matrícula escolar	286
a.	Escolaridad de los primeros alumnos	286
b.	Rasgos de los alumnos de la modalidad mixta	290
c.	Liquidación de la modalidad mixta	296
d.	Crecimiento exponencial a la modalidad escolarizada	304
e.	Retrato reciente de ambas modalidades	311

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

ÍNDICE DE SIGLAS

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
CAM	Centro de Actualización del Magisterio
CESUM	Centro de Educación Superior del Magisterio
CEN del SNTE	Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación
CDMX	Ciudad de México
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
CREN	Centro Regional de Educación Normal
DGPPYEE	Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa
EL MEXE	Escuela Normal Rural “Luis Villareal”
ENSUPEH	Escuela Normal Pública del Estado de Hidalgo
FUNTE	Frente Único de Trabajadores de la Enseñanza
FMTE	Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza
GF	Gobierno Federal
IES	Instituciones de Educación Superior
IHE	Instituto Hidalguense de Educación
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAN	Partido de Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PDE	Plan de Desarrollo Educativo

PRI	Partido Revolucionario Institucional y Partido Oficial del Gobierno Mexicano
PNCM	Programa Nacional de Carrera Magisterial
PDN	Programa Nacional de Desarrollo
Promin	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
Pronap	Programa Nacional de Actualización Permanente
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPH	Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo
SEN	Sistema Educativo Nacional
STERM	Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana
SNTE	Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación
UAEH	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
UPFIM	Universidad Politécnica de Francisco I. Madero
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
USICAM	Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación fue analizar el ciclo de las políticas de profesionalización docente que dio origen y consecución a la vida de la Escuela Normal Superior del Estado de Hidalgo (ENSUPEH). El ciclo de las políticas públicas comprende el estudio de los procesos de la toma de decisiones y las acciones emprendidas por los diferentes actores sociales en la identificación y definición de los problemas, así como en la formulación de la política, la adopción de la decisión y la implementación.

Esta inquietud investigativa se inspiró en el estudio de caso de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) realizado por Kovacks (1990), en el periodo comprendido entre 1975 – 1988 en donde la autora revela la importancia de la interacción entre los distintos actores interesados en el surgimiento de la escuela normal, así como el juego de intereses y de negociación que trazaron un camino disímil al contemplado de forma inicial.

Kovacks (1990) sostiene que en el Estado mexicano ha imperado un autoritarismo que impide la participación política de la mayoría, con una “centralización de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo, la unificación de la élite gobernante y la integración al partido oficial, quienes son fuerzas potencialmente centrífugas que controlan a las clases populares” (p. 2).

De esta manera, los estudios encontrados acerca de este tema consideran la participación del Estado, es un actor relevante para comprender la política de profesionalización docente, vinculada a un tiempo y un espacio social determinado; en este sentido, Ducoing (2011) afirma que, en México el Estado es una figura esencial que determina qué se entiende por “profesionalización docente” ya que controla y legitima el quehacer magisterial; a partir de estos planteamientos no se puede hablar de profesionalización docente desvinculada de la política de Estado.

De igual forma, Arnaut (1996) señaló que la profesionalización docente es una profesión de Estado al comprometerse en la atención de las demandas del gremio magisterial y de la sociedad en general; a partir del anterior planteamiento se puede aseverar que, el Estado es quien determina las directrices de la profesionalización docente en términos de dirigir, plantear y orientar la profesión de enseñar con implicaciones laborales y salariales.

No obstante, existen otras aportaciones como las señaladas por Noriega (1995) quién sustenta que las políticas de profesionalización docente no solo se vinculan con la toma de

decisiones del Estado, sino que están relacionadas con aspectos de orden social, laboral, administrativo, sindical y burócrata; donde el Estado es un actor más; por ello, no se puede hablar de profesionalización como un aspecto unívoco sino de múltiples componentes, aludiendo a una mirada compleja en su proceso analítico.

La complejidad en las políticas deviene de la toma de decisiones en diferentes tramos que van desde la identificación y definición de la problemática, así como la elaboración e implementación de la política y en cuyos eslabones se desatan muchas oportunidades, expectativas, poderes e intereses que están en juego; en relación con esto, Aguilar (1992) menciona que es “imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva” (p.17).

Con base en lo anterior, en los diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas existen en cada eslabón una serie de toma de decisiones que ponen de relieve el papel predominante de los juegos de poder entre los actores sociales que modifican los objetivos iniciales.

Los juegos de poder están presentes en las posiciones, las cuales en ocasiones suelen ser contradictorias, es decir, en algunos tramos del ciclo de las políticas se pueden observar desacuerdos, alianzas, subversión, unión y desunión entre los actores sociales que participan debido a que buscan los mejores resultados según sus intereses, lo que conlleva que dicho proceso sea indeterminado.

La naturaleza contradictoria derivada de las posiciones genera que se presenten desvíos que dan resultados inesperados como lo estudiaron, Kovacks (1990), Santibañez (2008), Zorrilla (2002), Zorrilla y Barba (2008) y Ornelas (2012); quienes sostienen que las políticas educativas están asociadas al juego de fuerzas entre los actores sociales con legitimidad de participación en el campo educativo.

A partir de este interés investigativo, se desencadenó la búsqueda en diferentes acervos y repositorios sobre la producción científica relacionadas con las políticas educativas, en la revisión que se realizó se puede advertir que se han estudiado por periodos socio históricos, es decir, las políticas están estrechamente vinculadas con la temporalidad y el espacio, por lo que su análisis está situado en un entorno social y político específico (Aguilar, 2019).

En el caso de México las investigaciones elaboradas han analizado las políticas educativas desde la visión histórica, como es el estudio realizado por Rodríguez y Meza (2011) quienes arguyen que, en algunos periodos de la historia de México, el término federalizar es ambiguo, muchas veces asociado a centralizar y en otros momentos a descentralizar. Estos autores señalaron que las políticas educativas en México, desde la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921 fortalecieron el centralismo educativo al buscar la estrategia de unificación y modernización del país desde el centro a la periferia; mientras que a finales de los años setenta se trató de desconcentrar la educación para “adelgazar el aparato burocrático administrativo y reducir el gasto público, esta política continuó en el periodo de Carlos Salinas de Gortari, muestra de ello fue la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), con este “pacto se buscó la participación más amplia en la elaboración de la política educativa” (p. 5).

Con el ANMEB la Federación se adjudicó funciones importantes de orden normativo y evaluativo, como la determinación de los “contenidos escolares, la elaboración de libros de texto gratuito, la regulación del sistema de formación y actualización de maestros, los lineamientos de los materiales educativos, la planeación global del sistema escolar y la evaluación del mismo” (p. 5); mientras a los estados se les imputó funciones meramente operativas condicionadas por el centro, “aunque en el discurso se habló de desconcentración y descentralización, en la práctica se actuó con una nueva versión del centralismo educativo” (p. 5), donde el Gobierno Federal se adjudicó casi la totalidad las decisiones educativas.

Rodríguez y Meza (2011) concluyeron que la política educativa perdió sus límites “ya que ni la federación, ni los estados, ni los municipios han contado en estricto orden con la facultad de legislar en la totalidad” (p.5); al no quedar bien establecido, a quien le corresponde determinada acción educativa, no se le da un seguimiento pertinente, y por lo tanto tampoco se logra identificar el origen para la obtención de recursos necesarios para su implementación” (p. 6).

Otro conjunto de trabajos realizados por Kovacks (1990), Ornelas (2008), Santibañez (2008), Zorrilla (2002), Zorrilla y Barba (2008) investigaron la influencia de la burocracia educativa federal, estatal y escolar; así como, el gobierno estatal, el SNTE, los padres de familia, los empresarios, intelectuales, medios de comunicación; y los vinculados al ámbito

político: los partidos y los congresos sobre las decisiones de la política educativa, quienes son actores estratégicos en el diseño e implementación de las políticas educativas.

Kovacks (1990) reconoce la importancia del juego de los actores sociales en el proceso de definición y de implementación de las políticas educativas, centra su estudio en el periodo comprendido de 1975 a 1988 para analizar la primera universidad al servicio del magisterio, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era el partido oficial y hegemónico que delineó el sistema político, económico y social del país, a través de empoderarse de varios niveles de gobierno, federal y estatal para el mantenimiento del poder mediante un régimen corporativista.

Kovacks (1990) investigó la negociación entre los actores políticos de la SEP y el SNTE para la creación de la UPN; rastreó las diversas etapas de planeación centradas en el convenio político y sostuvo que el SNTE se ha “extendido como grupo de poder en el partido oficial, en el interior de otras organizaciones sindicales y a través de la obtención de un número creciente de cargos de elección popular” (p. 124).

Kovacks (1990), afirmó que “la naturaleza del régimen determina quiénes pueden plantear demandas políticas, cómo y cuándo pueden hacerlo y qué mecanismos se utilizan para procesarlas” (p. 63). En síntesis, este trabajo permite identificar la negociación de los líderes sindicales con las autoridades educativas, en el periodo analizado (1975 – 1988), donde el sindicato influyó mayormente en la toma de decisiones de las autoridades de la SEP, para responder a un régimen autoritario y corporativista, no obstante, la comunidad de la UPN surgió como otra fuerza y finalmente modificó el proyecto original, en este sentido, hace hincapié en que la participación de los actores sociales cambian los objetivos iniciales de las políticas educativas.

De igual manera, Zorrilla (2002) estudió la reforma del sistema educativo en México en la década de los años noventa, y mencionó que las políticas educativas tienen un contexto más amplio que un mandato de Estado; al contener dimensiones pedagógicas, económicas, burocráticas, jurídicas, políticas e incluso culturales; las cuales, deben ser identificadas y tomadas en cuenta para maximizar el logro de los propósitos y consideró que las políticas deben de analizarse desde su diseño hasta su instrumentación, ya que generalmente se pasa de la declaración a la acción y se desconocen los resultados.

Según Zorrilla (2002) el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) estuvo legitimado “a nivel nacional por una decisión político-administrativa, es decir, entre el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y la organización gremial de los maestros” (p. 16), además de estar acompañada por una decisión político-legislativa mediante la reforma de 1993 al artículo tercero constitucional y a la Ley General de Educación.

De acuerdo con Zorrilla (2002) después de la firma del ANMEB se identificaron avances principalmente en la cobertura, no obstante, los resultados no se cumplieron, porque los cambios culturales se producen lentamente, es decir, faltan cambios en la mentalidad de algunos actores como las burocracias gubernamentales y educativas, la organización sindical y los padres de familia no aprovecharon la descentralización educativa para avanzar hacia la calidad de la educación.

En esta misma línea, Zorrilla y Barba (2008) documentaron las condiciones del ANMEB en la década de los años noventa, sus características y la configuración del Sistema Educativo Nacional y estatal, a partir del análisis de la presencia de actores sociales y políticos que surgieron en el escenario de la descentralización educativa y destacaron que desde el surgimiento del SNTE en 1943 con apoyo del Gobierno Federal, esta organización sindical extendió sus límites, controlando “monopolicamente la profesión docente no sólo en sus intereses laborales, sino también en los profesionales, técnicos y políticos, hasta llegar a ser el interlocutor dominante y, a veces, insustituible ante los gobiernos de la república” (p.26).

Según Zorrilla y Barba (2008), el SNTE puede controlar el mercado laboral, el “desempeño de los maestros, su formación, el sistema escalafonario, los premios, castigos, becas, créditos, ascensos, cargos de supervisor, director y licencias, la evaluación de su trabajo, la libertad para presentar iniciativas o la creatividad para innovar” (p. 26), por ello quienes se benefician se sienten comprometidos con dicha organización.

En suma, Zorrilla y Barba (2008) afirmaron que “el sindicato opera a través de la complicidad con algunas autoridades, para proteger cotos de poder y prebendas” (p.26), dado que las autoridades educativas tanto federales como estatales incorporan las opiniones sindicales en sus planes de trabajo.

Los liderazgos sindicales del magisterio local adquirieron mayores espacios en los estados, presentaron una relevancia en el escenario político, sin que ello mejore la educación; es decir, existe una mayor participación y establecimiento de acuerdos entre gobernadores y autoridades educativas locales con los representantes del SNTE a nivel local, quienes han tomado decisiones insostenibles en materia económica y educativa.

Finalmente, Zorrilla y Barba (2008) aseveraron que el esfuerzo del Gobierno Federal por descentralizar la educación dejó al margen la formación docente y las escuelas normales, además de la resistencia para transformar la estructura político-burocrática de la formación docente en el país; y afirmaron que a finales del siglo XX el Estado vio la profesionalización docente como uno de los principales objetivos para garantizar la modernidad de la educación mexicana, pero hasta este momento quedó en buenas intenciones, solo en un discurso político.

Santibañez (2008), estudió la influencia del SNTE al interior del sector educativo, durante el sexenio de Vicente Fox y señaló que esta organización sindical presentó gran influencia en las iniciativas legislativas en materia educativa; Santibañez exploró la ruta de la reforma desde el Congreso hasta su ejecución al interior de la SEP e identificó que las autoridades educativas establecieron una relación estrecha con los representantes del SNTE, que les aportó beneficios a los dos actores, la SEP y el SNTE. En este sentido, esta organización sindical tiene un poder importante en la toma de decisiones, gracias a la participación de sus simpatizantes en los mandos medios y altos; asimismo en la integración de las comisiones mixtas para el ingreso, promoción y ascenso de las plazas docentes, directivas, de supervisión, jefes de sector entre otros cargos directivos al interior de la SEP.

De igual manera, sostiene que aquellas reformas propuestas por las autoridades educativas de la SEP con menor participación del SNTE que representaron una escasa amenaza para la organización sindical promovieron la imagen de un sindicato progresista y comprometido con la mejora educativa, mientras aquellas reformas que soslayaba su poder fueron bloqueadas; estos hallazgos amplían el conocimiento sobre la influencia del SNTE en el sector educativo mexicano.

Ornelas estudió la política educativa, la descentralización, el federalismo y el cambio institucional, en 2011 publicó una investigación que revela la relación de simbiosis entre las

autoridades educativas federales del sexenio de Felipe Calderón y la representación del SNTE a nivel nacional; al respecto subrayó que el SNTE tuvo una gran determinación al interior de la SEP y en puestos de elección popular que le otorgaron poder, a lo que el autor denominó como camarilla de la Mtra. Elba Esther, de igual forma, Ornelas analizó este binomio al interior del Sistema Educativo Nacional y puso al descubierto las relaciones de poder que se gestan entre estos dos actores en la toma de decisiones en el campo educativo.

Lo anterior nos lleva a considerar que la toma de decisiones en el proceso de definición e implementación de las políticas educativas se encuentran permeadas por la existencia de las relaciones de poder, la SEP y el SNTE; ligadas al orden establecido, a partir de un poder institucionalizado que deviene de la historia de la educación en México, el SNTE ha tenido un papel importante en las políticas del magisterio mexicano, en las aspiraciones y oportunidades de los maestros.

Puntualmente, los estudios revisados acerca de las políticas referentes a las escuelas normales comenzaron en la década de los noventas, entre los que destaca el análisis realizado por Arnaut (2004) quién afirmó que los cambios coyunturales influyeron en las escuelas formadoras de docentes en México y sostuvo que el Gobierno Federal ha sido un motor esencial para la creación de diversos establecimientos educativos y la degeneración de su calidad.

Ducoing (2005) enfatizó que, con la reforma de 1984 las escuelas normales carecieron de bases que apoyarán su éxito, ante la privación de recursos, condiciones laborales y dotación de acervos que impidieron su desarrollo; y aseveró que estas escuelas formadoras de docentes no cambiaron en el fondo, debido a la estructura jerárquica y la concepción tradicional de los planteles, aspectos que no propiciaron el progreso de los docentes.

Ducoing (2013) y Pérez (2014) advierten que la política federal respecto a la formación de docentes en México pregona una homogenización y no permite atender las especificaciones de las poblaciones, solo se aceptan los programas curriculares en condiciones globalizantes; al respecto, Labaree (1990) señala que las reformas educativas se originan en los niveles más altos del sistema para después bajar de manera jerárquica, muchas veces sin que lleguen a las aulas, intensificando la administración burocrática, situación que no resuelve los problemas educativos.

De igual manera, Peña (1995) y Cruz (2003) enfatizaron que la estructura organizativa vertical no permite el desarrollo de las escuelas normales en un sentido amplio y provocan que continúen funcionando como reproductoras de las iniciativas de Estado, sin convertirse en productoras de conocimiento de la formación, dejando “sin resolver las condiciones sociales, económicas y políticas que rigen el trabajo del profesorado” (Cruz, 2003, p. 53).

Por otra parte, Cruz (2007) y Álvarez (2002) analizaron la creación de la UPN en 1978, y mencionaron que, con su surgimiento el Estado buscó la modernización y actualización del magisterio de educación básica; pero el cuerpo administrativo y académico vivían conflictos políticos; y las fuerzas entre la SEP y el SNTE ocasionó el incumplimiento del objetivo para la cual fue creada.

En suma, los estudios respecto a las escuelas normales marcan la importancia del Estado como un actor preponderante en la directriz, sin embargo, en la toma de decisiones y en su ejecución están inmersos otros actores sociales que oscilan entre unión y desunión para su concreción; además de que suelen estar insertas en una estructura organizativa vertical y jerárquica que limitan el cambio (Ducoing, 2005).

Respecto a los trabajos realizados acerca de la política de profesionalización docente, se encontraron estudios como los realizados por Nemiña, García, Herminia y Montero (2009) quienes afirmaron que los términos profesión, profesionalismo y profesionalización docente suelen estar vinculados con la tarea de enseñar, es decir, con los profesores que tienen la actividad de enseñar referida a la labor de la práctica que realizan en las aulas.

Hoy por hoy, se considera que la actividad docente es dinámica, en tanto es un proceso permanente de una ocupación y que comparte un cuerpo común de conocimientos entre quienes ejercen la profesión, en este sentido, Nemiña et al. (2009) afirman que la profesionalización no constituye el estado final al que se encaminan las ocupaciones, sino por el contrario es un proceso continuo que comienza en la formación inicial de los maestros y culmina cuando se jubila; por tanto, abarca un periodo de tiempo amplio vinculado con la vida laboral de los docentes.

Ducoing y Villalpando (2013) reflexionaron sobre el concepto de profesionalización desde el punto de vista socio-histórico y afirmaron que el Estado tiene una fuerza hegemónica educativa al legitimar la práctica docente.

Referente al análisis de las políticas de profesionalización docente, el trabajo realizado por Tenti (2002) en la década de los noventas, el autor estudió gran parte de los países de América Latina y subrayó que las políticas implementadas en relación a la formación inicial y permanente de los docentes, no consideraron el factor humano, por el contrario, tienen una perspectiva determinista y estructuralista, al suponer que los maestros son “autómatas que actúan en función de ordenamientos objetivos” (p. 86), lo que originó que al interior de sus establecimientos exista una simulación del cumplimiento de la normatividad y mantenimiento de las rutinas escolares.

Además, señaló que las condiciones de trabajo y la baja remuneración hacen que tengan una baja efectividad. Por ello, Tenti plantea que si se quiere realmente modificar el modo de hacer las cosas en el aula para mejorar la calidad de los aprendizajes “en los próximos años las políticas educativas deberán poner en el centro de la agenda la cuestión de la profesionalización de los docentes, desde una perspectiva integral” (p. 86).

Posteriormente en el año de 2010, Tenti continuó estudiando la profesionalización docente, al respecto señaló que los cambios sociales interpelan el trabajo docente y las transformaciones de los sistemas educativos, los cuales conforman un telón de fondo para la renovación de la identidad docente que enmarcan nuevas problemáticas y desafíos en su labor.

En América Latina existe un panorama en general de que los maestros tienen el desafío de atender a más alumnos con una masificación, el desafío de atender el contenido del programa escolar, ante las reformas educativas, para ciertos alumnos generalmente de las clases dominantes. El docente no es autoridad de manera natural, sino se relaciona con la eficacia de su trabajo producto de su esfuerzo personal.

El docente “se siente desbordado por una carga más pesada, no solo porque la actividad exige más tiempo y otras competencias profesionales y técnicas, sino también porque demanda un compromiso personal y emocional cada vez mayor” (Tenti, 2010, p. 123), en este sentido, hay una distancia entre el ideal de la vocación docente, la función y la realidad.

Recientemente se observan una gran cantidad de trabajos centrados en el estudio de la profesionalización docente en México que analizan los diferentes momentos socio -

históricos, en este aspecto, Ducoing (2010) considera imprescindible el estudio de la génesis de las instituciones y su evolución, a fin de comprender porque las instituciones y los actores actúan de la forma en que lo hacen.

Se puede advertir en los trabajos revisados el énfasis del papel del Estado como un actor importante que buscó instaurar procesos de actualización, capacitación y superación profesional para dar respuesta a las demandas sociales en diferentes momentos históricos, al respecto, se han producido trabajos referentes al análisis histórico de la profesionalización docente desde las aportaciones de Álvarez (2002), Fortoul (2005), Rojas (2005), Ducoing (2011), Ducoing y Villalpando (2013), Pérez (2014) por mencionar algunos; quienes han reconstruido la historia del magisterio en diferentes periodos, destacando la centralidad de la participación de diferentes actores, como el Estado y el SNTE.

De acuerdo con Álvarez (2002) la idea de profesionalización docente surgió como un proyecto académico – laboral con el propósito de lograr un desempeño eficiente en las funciones de los docentes, no obstante, en el momento de su implementación presentaron dificultades, dado que en las escuelas normales los docentes y directivos poco se identificaron con dicho proyecto y coexistió una formación docente depende a los planteamientos políticos de Estado.

Cruz (2003) y Álvarez (2002) coinciden que existen esfuerzos por lograr la profesionalización docente en las escuelas normales y en la Universidad Pedagógica Nacional, sin embargo, consideran que los cambios no solo obedecen a modificaciones en los planes y programas de estudio por decreto presidencial y llevadas a cabo de manera vertical, sino que están implicados otros factores, entre los que destacan los actores educativos.

Pérez (2014) analizó la formación del profesorado de manera histórica y afirmó que la formación de los docentes es una construcción socio histórica y cambiante de acuerdo con las exigencias políticas y sociales. Además, señaló que en México la docencia es una profesión de Estado, este último ha tratado de forjar los estudios profesionales a partir de la creación de varios programas y establecimientos.

En los años veinte del siglo pasado se designó a los misioneros llevar la educación a zonas rurales del país, su capacitación no solo se asoció a conocimientos básicos de la educación sino a las actividades de la comunidad. En 1944 se creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio para formar a docentes que no contaban con estudios. En los años sesenta y setenta se masificó la educación normal ocasionando una baja calidad de la formación académica, y con la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (1978) representó una opción de formación inicial y permanente del magisterio en servicio.

En 1984, la necesidad de elevar los requerimientos formativos con rumbo a la modernidad se estableció el bachillerato como antecedente para el ingreso a las escuelas normales. A partir de los años noventa se les dio continuidad a las políticas neoliberales, de esta forma con el ANMEB (1992) reorientó la certificación profesional de magisterio, en 1993 se instituyó el Programa Nacional de Carrera Magisterial como “alternativa de actualización y reconocimiento al esfuerzo individual mediante un esquema de incentivos económicos a fin de superar la desmoralización y desvalorización de la labor de los maestros en servicio” (p. 117).

En 1995 con el Programa Nacional de Actualización Permanente (Pronap) se trató de dotar de conocimientos disciplinares y pedagógicos a los docentes, a partir de que se instauró los “Cursos Nacionales de Actualización” y los “Talleres Generales de Actualización” orientados a cubrir los vacíos de la formación inicial y atender las necesidades que tenían los docentes. En el año 2002 “en el contexto de la alternancia política, se crea el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (Promin), con el propósito de elevar la calidad de la formación inicial” (p. 117), en este mismo año se firmó el Compromiso Social por la Calidad de la Educación en donde uno de los propósitos fue la formación de los docentes para propiciar la capacidad de aprendizaje autónomo.

En el año 2008 con la Alianza por la Calidad de la Educación enfatizó la profesionalización del magisterio a través de la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio para actualizar los conocimientos pedagógicos en el marco de una reforma curricular que articula los tres niveles de la educación básica junto con la aplicación de pruebas estandarizadas (PISA, Enlace, Excale, etc.) como criterio de aprovechamiento académico entre los estudiantes.

Pérez (2014) concluyó que las políticas educativas en torno a la profesionalización docentes buscaron la articulación entre la formación inicial y la formación permanente, la inserción de los maestros a programas de estímulos económicos mediante la compensación por el esfuerzo individual, una pedagogía centrada en el aprendizaje del alumno, una práctica profesional sujeta a la evaluación, dominio de nuevos enfoques curriculares y últimamente se asocia el ingreso a la docencia mediante el concurso de oposición con periodos de prueba como elemento de certificación durante sus primeros años dentro del Sistema Educativo Nacional.

De Ibarrola y Silva (2015) estudiaron las políticas de profesionalización referidas a la formación profesional del magisterio en México, y señalaron que si bien en 1984 se ingresó la formación normal al nivel de licenciatura fue una “reiterada demanda del Sindicato como mecanismo para alcanzar una mayor profesionalización, justificar importantes incrementos salariales y lograr el reconocimiento social a su desempeño” (p. 17), por lo que se advierte que la presión del SNTE sobre las políticas de profesionalización docente, en la medida que se permite “la contratación de profesores al margen de la normatividad y las condiciones laborales son impuestas por el poderoso Sindicato Nacional” (p.18). Asimismo, sostiene que el control del escalafón deriva de los procesos de negociación de la comisión mixta entre el gobierno y sindicato, por lo que el SNTE tiene una fuerte participación en las políticas de profesionalización fomentadas en los años ochenta y noventa para la formación, actualización y promoción de los maestros.

Espinosa (1998) sostiene que el ejercicio profesional del maestro en México se encuentra en crisis por razones políticas, es decir, está relacionado con el corporativismo del Estado - SNTE, cuyo mecanismo de control político ha contribuido a la reproducción del sistema.

Lo anterior, da cuenta de que en México las políticas de profesionalización docente son el resultado de negociaciones entre diferentes actores, quienes tratan de mejorar su posición mediante la utilización de recursos y a partir de los cuales se sustentan relaciones de fuerza para obtener mayor dominio y beneficio posible.

Se puede advertir que los estudios relacionados en torno a las políticas de profesionalización docente en las escuelas normales sostienen la existencia de factores que

modifican sus objetivos iniciales, entre los cuales destacan la presión de los grupos de poder, como lo es el SNTE, la implementación llevada a cabo por la vía vertical mediante el aparato burocrático y la falta de apoyo a las escuelas normales; que en conjunto trazan una trayectoria disímil y escabrosa a la considerada de manera inicial.

Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, Aguilar (2000) mencionó que en “el conocimiento de una política pública está involucrado el conocimiento de las políticas educativas” (p.20), donde el Estado genera todo un discurso que enarbola la idea de mejorar o corregir problemáticas para atender necesidades sociales, sin embargo, en diferentes momentos de la toma de decisiones y del proceso de implementación existe la participación de diferentes actores sociales que las modifican.

Ostrom, (2020) afirma que toda política pública tiene una cadena causal de toma de decisiones y de acciones, donde en cada eslabón en su interior se presentan ciertas reglas de poder entre los actores sociales que se mueven en cada una de ellas; no obstante, la toma de decisiones que se toma en ese nivel le es antecedido otra cadena de acción, la cual es interdependiente para concretar toda política.

Por tanto, se puede advertir que la política de profesionalización docente que dio origen y continuidad a la vida de la ENSUPEH, presentó una serie de cadena de anudaciones entre los actores sociales, lo que generó resultados no previstos, en este sentido, es necesario preguntarse de manera inicial:

¿En qué momento la falta de formación de los docentes en servicio se convirtió en una situación socialmente problematizada en el estado de Hidalgo? ¿qué actores sociales expresaron la necesidad de creación de la ENSUPEH? y ¿cuáles fueron las estrategias que implementaron? ¿qué estrategias y tácticas los actores educativos utilizaron para modificar el proyecto inicial en aras de la obtención de sus intereses? Con el ANMEB al transferir cierta responsabilidad sobre la formación de los maestros a los gobiernos estatales, además de la creación de la ENSUPEH ¿qué otras decisiones tomaron las autoridades estatales, que repercutieron en la vida de la ENSUPEH?

En relación a las condiciones que delinearon la vida de la escuela normal se establecieron las siguientes interrogantes: ¿cuáles fueron las intenciones del Gobierno

Federal para la formación de los docentes en servicio? ¿qué modificaciones presentó la política de profesionalización docente al interior del estado de Hidalgo? ¿cuáles fueron las problemáticas que se presentaron en el último eslabón de la implementación de la política de profesionalización docente?

La figura directiva, los docentes y los alumnos son actores esenciales para la concreción de una política educativa, al respecto surgen las siguientes interrogantes: ¿cómo se lleva a cabo la selección de los directivos de la ENSUPEH? ¿cómo se lleva a cabo la selección de la plantilla docente?, ¿cuáles fueron los criterios de incorporación de los alumnos? ¿qué características tienen los alumnos que se han matriculado en la ENSUPEH? y ¿cuáles fueron las condiciones que posibilitaron el decremento en la modalidad mixta y el crecimiento en la modalidad escolarizada?

Las anteriores interrogantes, emergen para analizar el ciclo de las políticas de profesionalización docente en el Estado de Hidalgo, concretamente, la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo (ENSUPEH), dado que la toma de decisiones que se tomaron para la superación profesional de los docentes hidalguenses, guarda estrecha relación con la participación de los actores sociales en la coyuntura social del año 2000, en donde en la sociedad hidalguense, se presentó un descontento y pronunciamientos discursivos que terminaron en una movilización en la capital del estado, que demandaron mejores prestaciones y la necesidad de formar la Escuela Superior Pública del Estado de Hidalgo y que en el siguiente año se decretó su creación.

Sin embargo, hubo otras toma de decisiones del gobierno estatal con fuertes implicaciones en la vida de la ENSUPEH que modificaron la trayectoria de formación de la vida de esta escuela normal, y cuya evidencia fue posible analizarla en diversos pronunciamientos que se manifestaron en la arena política, ante ello es importante dilucidar los procesos de transición de posicionamiento, de condensación de fuerzas sociales, de alianzas, de luchas y de negociaciones que se gestaron en la toma de decisiones, a partir de este planteamiento el propósito de esta investigación fue:

Analizar la interacción entre diversos actores sociales con fuerte intervención en el campo educativo, la SEP y el SNTE, en la toma de decisiones en el ciclo de las políticas de

profesionalización docente, específicamente el estudio de caso de la ENSUPEH, desde su proceso de creación.

El análisis del ciclo de las políticas públicas, según Delgado (2009) alude a un dispositivo analítico que comprende distintas fases de un ciclo, estas fases son interdependientes entre sí ya que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes, no obstante, un ciclo “no se extingue con la evaluación, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema” (p. 5), por lo que es redefinido constantemente.

Las diferentes fases que comprende el ciclo de las políticas públicas son las siguientes: la situación socialmente problematizada, la definición de los problemas, la formulación de las políticas, la adopción de la decisión o decisiones, el plan de acción, la implementación y la evaluación; en el caso de este trabajo se analizó hasta la fase de la implementación, ya que generalmente las políticas educativas no se evalúan, es decir, en México no se mide su impacto.

De esta manera, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en el año 2006, reconoció la necesidad de la fase de evaluación a fin de apoyar los objetivos de las políticas para corregir errores o carencias, así como la de identificar experiencias exitosas y fortalecer los avances en el sistema educativo nacional, no obstante, enfatizó que la evaluación es un espector limitado, dado que se desconce los resultados así como los factores y procesos de la implementación de las políticas educativas, en este sentido afirma que es necesario desarrollar evaluaciones que den cuenta de los resultados.

A partir de lo anterior, en el desarrollo de este trabajo no se realizó el análisis de la fase de evaluación, ya que esta no se llevó a cabo en el caso que se estudia. En esta investigación se transitó de una concepción tradicional de la política pública como solo una decisión hacia la resolución de problemáticas desde el centro a la periferia y se propuso el análisis del ciclo de las políticas públicas en ambos sentidos, es decir, del centro hacia la periferia y de la periferia hacia el centro; a fin de considerar una perspectiva más amplia que traté de explicar cómo se llevaron a cabo las políticas públicas desde el origen hasta las posteriores decisiones.

Según Ostrom (2010) no podemos aislar cada espacio de la toma de decisiones de otras esferas en todo el proceso de las políticas públicas, separando las reglas que acontecen en otro ámbito de acción pero que condicionan a los actores sociales; esto quiere decir que, aunque el Gobierno Federal planteó la política de profesionalización docente y destacó los objetivos; sin embargo, al interior de la entidad se concretó de manera única, debido a que los actores sociales en el campo educativo suelen establecer luchas, alianzas y pactos en cada eslabón que las modifican.

Lo anterior, se refleja en el uso de los datos de cada eslabón, es decir, en el ámbito federal, estatal y organizacional; también en la selección de herramientas de análisis y en el proceso comprensivo, los cuales cobran sentido en el estudio del ciclo de las políticas públicas desde la situación socialmente problematizada, la toma de decisiones, tramos de implementación.

Para la comprensión de las políticas educativas en México, un actor relevante es el Estado; en este trabajo se entiende por <<Estado>> a la propuesta de Bobbio (2009), quién establece que es el “conjunto de aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo” (p.40), entre los gobernantes y gobernados y en el cual se premia u obliga, además de tener un “ordenamiento jurídico por medio del aparato administrativo quien ejecuta las normas y las leyes” (p.91). En este sentido, el gobierno es la parte encargada de llevar a cabo las funciones del Estado, delegado en un aparato administrativo y el cual tiene la característica de ser un conjunto de actores que ejercen cargos durante un periodo de tiempo limitado dentro del Estado.

Por <<política pública>> se considera la propuesta de Oszlak y O’Donell (1976), Meny y Thoenig (1992) y Tamayo (1997) quienes sostienen que las políticas públicas son el conjunto de objetivos, toma de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que los ciudadanos y el propio gobierno consideran como prioritarios, en un momento determinado.

Dado que se estudia las políticas de profesionalización docente, es necesario esclarecer que para este trabajo se entiende por <<profesionalización docente>> al proceso de formación de los docentes en servicio y de formación inicial en el nivel de secundaria, a partir del cual se analizó los actores que intervinieron en la toma de decisiones y en el proceso

de su implementación para comprender los distintos momentos o fases interdependientes del ciclo de la política.

En el proceso comprensivo que se hizo sobre el ciclo de las políticas públicas, fue necesario retomar las aportaciones de Ostrom (2010), quien sostiene que no existe una única teoría de general que analice las políticas públicas, por lo que plantea que se pueden retomar varias de perspectivas a fin de estudiarlas y aclara que cada política pública tiene su propio conjunto de variables explicativas que escapan a un patrón común, es decir, que no todas las políticas pueden ser explicadas con el mismo recorte teórico.

El recorte teórico permite mirar diferentes niveles de análisis, algunos con mayor complejidad y de esta manera profundizar lo que pasa en cada una de las arenas de acción de la política de profesionalización docente. Las aportaciones de Wildavsky y Pressman (1973), Oslack y O'Donnell (1976), Skocpol (1989), Lindblom (1990), Gianfranco (1991), Aguilar (1992), Meny y Thoenig (1992), Subirats (1992), Tamayo (1997), Roth (2002) y Ostrom (2010); plantean herramientas para estudiar el ciclo de las políticas públicas, es decir, sus aportaciones otorgan un esquema conceptual del ciclo de las políticas públicas que permiten explicar las políticas de profesionalización docente, el caso de la ENSUPEH.

Algunos autores ponen énfasis en el Estado y otras a lo que sucede con la sociedad, al respecto, podemos señalar que las aportaciones de Oslack (1978) sobre la formación de los Estados Americanos permiten mirar el Estado con cierta dominación sobre los actores que se encuentran al interior del territorio; las contribuciones de Oslack y O'Donnell (1995) sobre el análisis del ciclo de las políticas permiten realizar un estudio minucioso desde que, aparecen como una cuestión socialmente problematizada, hasta la toma de decisiones en diferentes partes de la implementación.

Tamayo (1997) se centra sus aportaciones en el tramo de la implementación de las políticas, y señala la importancia de las capacidades del Estado para concretarlas, Skocpol (1989) enfatiza la autonomía del Estado, quien tiene objetivos propios y los cuales persigue, para ello tiene atributos de estatidad, es decir, tiene dominio sobre el territorio, además de un aparato burocrático y recursos económicos para alcanzarlos, en este sentido, la política va de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba en tanto, la ley o norma incide en los actores sociales y estos a su vez repercuten en la toma de decisiones de las políticas.

Por otra parte, Ostrom (2010) plantea la idea de institución, la cual, va más allá de un edificio o espacio físico y la concibe como el conjunto de reglas y normas que estructuran las organizaciones, son las normas utilizadas que ordenan los patrones de interacción dentro y entre las organizaciones, en este sentido, cuando se alude a institución obedece al conjunto de reglas que constituyen las organizaciones.

Con base en lo anterior se advierte que las instituciones están en nuestra mente, en ocasiones permanecen ocultas porque no se encuentran escritas en las normas o leyes, sino son formas informales de entender el mundo y de accionar en el mundo. Las instituciones están presentes en diferentes arenas de acción, lo federal, estatal y organizacional (Ostrom, 2010), y cada una de estas esferas suele impactar en lo que sucede arriba pero también debajo, por lo que el análisis del ciclo de las políticas públicas va de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, dado que permite dilucidar el accionar de los sujetos en las políticas públicas.

Estas aportaciones teóricas permiten hilvanar el dato empírico desde diversas perspectivas las cuales hacen aproximaciones de la realidad con diferentes alcances, en algunas ocasiones desde el análisis de arriba – abajo y en otras de abajo hacia arriba. De esta forma Ostrom (2010) advierte, que en cada nivel dependiendo de los actores, del tiempo y del espacio existen patrones de interacción que hacen que las políticas sean diferentes y su impacto en todo el proceso de resultados distintos a los planteados de forma inicial.

En este sentido, el analista da cuenta de cómo suceden o como se construyen las políticas en determinado contexto político y organizacional; en este marco Ostrom (2010) señala que se debe de identificar las condiciones físicas y materiales, los atributos del espacio, las reglas de uso, la arena de acción, los actores, los patrones de interacción y los resultados.

La reconstrucción de la historia se realizó a partir fragmentos del pasado para ello fue necesario que diversas teorías para reconstruir las experiencias, es decir, como lo señala Uribe (2016) la historia necesita de los referentes teóricos con los que el historiador pueda hacer, confrontar o interpretar las fuentes y a partir de ello explicar la permanencia y los cambios.

Según Uribe (2016) Koselleck propone la escritura de la historia por temporalidades distintas del tiempo cronológico, pues este es insuficiente para entender las representaciones del pasado, en este sentido, quien escribe se adscribe a una forma de mirar y analizar el objeto de estudio, en este caso las políticas de profesionalización docente son estudiadas desde la perspectiva del análisis del ciclo de las políticas públicas.

La construcción del texto no tiene una secuencia lineal de los hechos, no obstante, en el anexo Ñ se presenta una línea del tiempo de los sucesos más significativos en el estudio de las políticas de profesionalización docente que dio origen y continuidad a la vida de la ENSUPEH.

Se destaca que el presente documento se reconstruyó a partir del entrecruzamiento de categorías analíticas, donde se unen el tiempo casi inmóvil de la estructura, la coyuntura y el acontecimiento; las cuales Koselleck insiste en la existencia de una superposición de tiempos y entrelazamiento de los acontecimientos, siendo que el proceso de escritura se delinea en tres capítulos, basados en la metáfora geológica.

A lo largo del texto se consideraron las continuidades, las discontinuidades, las líneas de autoridad que existen en el retrato histórico de la educación y que le dan sentido y condicionan las acciones de los sujetos al interior de estructura y las organizaciones. Este planteamiento permite observar las configuraciones de las interacciones las cuales devienen del pasado y estructuran las acciones de los sujetos de manera relacional, así como las relaciones de poder, el peso de las alianzas, las negociaciones y su influencia de la toma de decisiones.

En suma, el interés investigativo de esta tesis radica en analizar el ciclo de la política pública, puntualmente las políticas de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH, desde que se planteó como situación socialmente problematizada hasta el momento en que se concretó en el último eslabón de la organización. Para ello se considera que además del Estado existen otros actores, como los grupos de presión que participan de manera constante en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas educativas y que tienen legitimidad por parte de las autoridades investigadas de poder público para incidir en ellas; de esta manera se sostiene que el Estado a través del aparato burocrático en

ocasiones impone, en otras negocia y establece acuerdos para tratar de resolver situaciones problemáticas de la sociedad.

Lo anterior se encuentra dentro del cuerpo del trabajo, conformado por el entramado analítico de las arenas de acción o los distintos niveles en que surgió la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH y continuidad a la organización, desde el vaivén entre las regulaciones del Gobierno Federal, su adopción por el gobierno estatal y lo que sucedió en el último peldaño al interior de la escuela normal.

Los acercamientos teóricos de los autores antes mencionados posibilitaron construir la relación simbiótica entre las autoridades educativas y los representantes del SNTE, como actores preponderantes en las distintas arenas de acción del ciclo de las políticas de profesionalización docente.

De forma general se ubica en el primer capítulo el análisis de la identificación del problema, las primeras decisiones de las autoridades estatales que dio como resultado el decreto de creación de la ENSUPEH, mientras que en los capítulos dos y tres se realizó el análisis de la implementación de la política de profesionalización docente.

Específicamente en el primer capítulo se hace alusión a la relación pendular entre el contexto nacional y el estatal, a partir de la firma del ANMEB, de esta manera se analizó las declaraciones emitidas por las autoridades educativas federales y estatales; así como de los representantes del SNTE y de la CNTE, quienes trataron de incidir en las directrices de la educación en México, concretamente en el estado de Hidalgo.

Se da énfasis a la influencia del SNTE en las reformas educativas por la vía de la participación en el congreso estatal y en lugares estratégicos dentro de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo (SEPH), que dio como resultado la creación de la ENSUPEH, respondiendo a una política del déficit porque los maestros que se encontraban en servicio carecían de formación acorde a la función que desempeñaban. Aunque la política estatal dirigió la formación de los maestros hidalguenses, estas presentaron altibajos en la arena política, debido a la trasposición y superposición de los actores sociales en la creación y posterior fusión con el CESUM.

En el segundo capítulo se analizaron las diversas pronunciaciones discursivas que se manifestaron en la escena política; a partir de los cuales se develan los procesos de cambio, el posicionamiento, la condensación de fuerzas sociales, las alianzas, las luchas, los acuerdos y las negociaciones, como lo fue la conformación de la primera plantilla docente, la asignación del primer director y su pronta remoción, así como la flexibilización en la incorporación de los alumnos.

Desde la creación de la ENSUPEH se presentaron varios cambios respecto a la forma en que ha estado operando, que ocasionaron una especie de bola de nieve, donde cada vez las problemáticas se agudizaron, aunque se elaboró un plan de acción; la falta de presupuesto en el fase de implementación de la política de profesionalización docente ocasionó la carencia de la infraestructura educativa y generó un caos en la organización, la omisión de presupuesto para la asignación de claves presupuestales ocasionó la adscripción de docentes con claves presupuestales de educación básica comisionadas al nivel de normales, sin considerar el perfil académico para atender las diferentes especialidades que se abrieron.

En el tercer capítulo se pone de relieve el modo en que se alinearon las políticas públicas entre el Gobierno Federal y el gobierno estatal. El Gobierno Federal pese a la descentralización educativa ha sido un actor importante en las políticas de formación docente, durante el sexenio de Ernesto Zedillo precisó la formulación de normas, criterios académicos, planes y programas de estudio, lineamientos básicos de organización de las escuelas normales en la modalidad mixta, documentos que sustentaron la creación de la ENSUPEH, y con el paso del tiempo se modificó debido al incremento de la matrícula escolar en la modalidad escolarizada.

Por último, se describen las características de la comunidad escolar de la ENSUPEH, y los factores que modificaron el objetivo de creación de esta escuela formadora de docentes, dando auge a la modalidad escolarizada.

También se presentan las conclusiones a las que se llegaron, en donde se puede advertir que la conformación del Estado mexicano es producto de un proceso histórico de relaciones sociales de tensiones, alianzas, imposiciones, cooperaciones, resistencias entre los diferentes sectores que entran en pugna, produciendo una forma de organización del Estado.

En el Estado mexicano ha existido un sistema de relaciones de dominación a partir del aparato burocrático y de la integración de actores estratégicos al poder dominante, un ejemplo de ello fue la política de profesionalización docente emitida a nivel federal, la cual se instauró en el déficit, para subsanar los problemas derivados del ingreso de docentes sin el perfil académico para estar frente a grupo.

Aunque el proyecto inicial fue destacado por el Gobierno Federal y con el ANMEB enfatizó la transferencia de algunas funciones a los gobiernos estatales, sin embargo, el Gobierno Federal continuó siendo un actor decisor y negociador en gran parte del sendero de las políticas educativas. Mientras en el ámbito local, se instaló un nuevo juego político entre las autoridades educativas estatales y los comités sindicales estatales, quienes trazaron el camino del último eslabón de las políticas.

En el ciclo de la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH existió un trabajo en conjunto SEPH – y el comité de la sección 15 del SNTE, que lejos de ser un mandato de las autoridades federales, las relaciones de fuerza entre estos actores con legitimidad de participación en el ámbito local, tomaron decisiones y trazaron senderos no previstos.

El decreto de creación de la ENSUPEH expresó varias expectativas de la política de profesionalización docente, sin embargo, desde el inicio de su concreción se presentaron varias inconsistencias, como la gestión fugaz del primer directivo al ser destituido de forma precipitada porque no compaginó con el comité de la sección 15 del SNTE, la modificación de la primera plantilla docente y su cambio de adscripción de quienes apoyaron al primer directivo, la ausencia del presupuesto para la construcción del edificio escolar y la adscripción de docentes sin techo financiero solo comisionados a la ENSUPEH, la flexibilización de los criterios de incorporación de los alumnos, el decremento de la matrícula en la modalidad mixta y su incremento en la modalidad escolarizada, entre otros aspectos que modificaron el proyecto inicial.

Finalmente se presenta la bibliografía en la que se sustenta el trabajo, dado que es el conjunto de referencias que le dan soporte al trabajo de investigación y los anexos, en este último están conferidos algunas notas periodísticas, tablas, fotos, guion de entrevista, oficios, entre otros documentos que nutren el cuerpo del texto.

PROCESO METODOLÓGICO

Matías y Hernández (2014) señalan el método científico es el instrumento que “le da un sello distintivo a la construcción del conocimiento” (p.10), además agregan que, es un elemento fundamental a partir del cual se determina lo que puede llegar a ser objeto de conocimiento y la manera de acercarnos a su dilucidación.

De esta forma, existen tres enfoques del método científico, el positivismo, la dialéctica materialista y la fenomenología los cuales permiten tener un posicionamiento en la acción investigativa. Por un lado, el positivismo permite alcanzar el conocimiento a partir de las propiedades objetivas, precisión, rigor, control, cuantificable, verificable, estadístico, con la eliminación del sujeto, al no reconocer la subjetividad como parte del proceso comprensivo y al asumir la falsa idea de la neutralidad científica.

La dialéctica materialista, considera la dicotomía entre sujeto – objeto, donde “el conocimiento ocurre en una relación práctica, mediada socialmente y culturalmente, por lo tanto, el saber y la objetividad tienen espacios y fronteras culturales objetivas – subjetivas” (Matías y Hernández, 2014, p. 15), ante esta afirmación considera que el mundo es dinámico y evoluciona en el devenir de las interacciones sociales.

Por su parte, la fenomenología, se centra en estudios ligados a la subjetividad, a la interpretación del sentir y de la experiencia como objetos de conocimiento, “el método fenomenológico exige alejarse de toda idea previa, teoría, modelo o tesis interpretativa, a fin de evitar caer en prejuicios. Es la investigación de lo que se da en la conciencia, con exclusión de postulados precedentes” (Matías y Hernández, 2014, p. 17).

En esta investigación, la postura que se asume es la fenomenológica que pondera una relación entre el sujeto y el objeto, y que, a su vez, da sentido a considerar la metodología cualitativa como la más pertinente para el estudio de los fenómenos sociales. De acuerdo con Páramo y Otálvaro (2006), la postura epistemológica se basa en el uso de las técnicas y la interpretación de la información recogida, la cual no se circunscribe a la “técnica de recolección de información que define el carácter de la práctica investigativa, sino la postura desde la cual se problematiza el objeto de investigación” (p.3); por lo que el posicionamiento epistémico determina el acercamiento hacia el objeto de estudio.

Según Restrepo (2016) la etnografía como metodología busca “ofrecer una descripción de determinados aspectos de la vida social teniendo en consideración los significados asociados por los propios actores” (p.32); en este sentido, en esta investigación la etnografía fue utilizada como metodología, en tanto permitió realizar una descripción e interpretación de los actores sociales que participaron en el análisis del ciclo de las políticas de profesionalización docente, es decir, se asume un análisis etnográfico enmarcado en la comprensión de los fenómenos sociales, lo que conlleva que “toda interpretación de datos implica consideraciones cualitativas” (Páramo y Otálvaro, 2006, p.4), al tratar de analizar lo que acontece en la sociedad.

La etnografía es una aproximación metodológica que contribuye a enriquecer el conocimiento “arrojando luz sobre nuevas dimensiones de observar los procesos de cerca (Franzé, 2013; Alucin y González, 2013 y García 2015). El análisis de la política pública se ha centrado en el estudio de la esfera institucional/administrativa; las determinaciones de arriba – abajo, coartada de lo social y el contexto, por lo que escinde la mirada en el estudio en términos de Estado/sociedad; centro/periferia, hacedores/receptores de las políticas, que supone solo el estudio del poder del Estado para administrar a través de la administración burócrata; sin embargo, existen “márgenes de incertidumbre e inestabilidad – o ilegalidad – entre las maromas y sus aplicaciones prácticas por parte de los agentes involucrados (funcionarios, expertos, burócratas, ciudadanos ...) y es en tales intersticios donde se ponen en juego una diversidad de interpretaciones, condicionamientos locales / globales” (García, 2015, p 13), desde esta mirada etnográfica.

Con base en lo anterior, la etnografía devela las interacciones sociales cotidianas y sus impactos en las estructuras macro-sociales, los discursos que asumen los actores implicados, las acciones, visiones y experiencias que llevan a cabo los actores en el desarrollo de los procesos de la política, procesos de acción de grupos de interés, en las fases de la política y las temporalidades de los fenómenos, en una entrevista se puede identificar en la memoria de los actores, con base en “su experiencia y visiones en un momento determinado (aunque también se pueden realizar estudios longitudinales). De igual manera permite analizar “la reconstrucción de acciones políticas, de participación política y de mantenimiento del orden o de cambios bruscos, por ello los estudios etnográficos ayudan a

entender “determinados comportamientos como la protesta o la política contenciosa” (García, 2015, p. 262)

También se ha estudiado la política pública desde el punto de vista histórico, contemplando la constitución y procesos del poder así como la dominación para comprender las relaciones sociales, donde “combina la reconstrucción histórica mediante el uso de documentos del pasado y de técnicas etnográficas, teniendo en cuenta, a su vez, las fuerzas locales y globales que son recreadas en el sistema social específico” (Franzé, 2013, p.7), ponen acento sobre cómo es vivida y significada una política que norma y legisla a quienes están determinados a obedecer en un espacio donde los actores crean y recrean sus acciones y relaciones; anclados “en una escala local, que puede estar constituida tanto por eventos, como por instituciones o espacios geográficos, presentan una gran riqueza, ya que nos permiten apelar a una perspectiva socio-céntrica, por sobre una perspectiva estado-céntrica, para el abordaje de lo político” (Franzé, 2013, p.9).

Según García (2015) la etnografía al campo de la política le permite mirar los procesos políticos en su contexto donde se desarrolla, en el caso que se estudia desde una óptica no solo a nivel nacional sino en lo local, es decir, analizar cómo los marcos más amplios se concretan en procesos locales, como a partir de la ANMEB se concretó en las políticas de profesionalización docente en el estado de Hidalgo, y concretamente la ENSUPEH.

En el caso que se estudia, la etnografía permitió analizar la norma, la ley, los acuerdos, los planes de estudio, a partir de la regulación del Gobierno Federal emitió la conducción de las políticas de profesionalización docente, no obstante, la manera en que se aplicó en el estado de Hidalgo, fue distinta a otras entidades federativas, por lo que, esta perspectiva permitió también analizar el caso de ENSUPEH, en su contexto específico y dado el juego de relaciones de fuerza entre los actores, brindó la posibilidad de visualizar las forma en que se concretó la política de profesionalización docente, en el interjuego entre el ámbito federal, estatal y al interior de la escuela normal.

De esta manera, la metodología “designa el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas” (Taylor y Bogdan, 2000, p. 14), es decir, implica una postura para captar la realidad y establecer interconexiones; asemejando al lente de una cámara

fotográfica, quien toma la foto se posiciona en un tiempo y un espacio específico para aprehender la imagen con cierto ángulo y graduación.

En este sentido, la forma de ver la realidad está asociada a la perspectiva que se asume conocerla, para este caso en particular se trata de analizar la interacción entre diversos actores sociales con fuerte intervención en el campo educativo como lo fue, la SEP y el SNTE, quienes en las diferentes fases del ciclo de la política pública, incidieron en ella; la metodología cualitativa permitió mirar la complejidad del proceso de interacción entre los actores sociales de manera profunda y compleja.

La metodología cualitativa posibilita una búsqueda intensiva, relativamente abierta y no estructurada, para la comprensión compleja del objeto de estudio que nos atañe, el análisis del ciclo de las políticas de profesionalización docente, el caso concreto de la ENSUPEH, se pone énfasis a las interacciones sociales de los actores legítimos de participar en ellas, desde esta perspectiva se asume que “no son reproductores de leyes preestablecidas, sino son más bien productores de la sociedad” (Guber, 2015, p. 42), en tanto crean y le dan sentido a la realidad.

La riqueza de este estudio muestra el juego de relaciones de fuerza, la toma de posiciones y decisiones, así como las estrategias y tácticas llevadas a cabo por los actores sociales en diferentes momentos y niveles de mando del ciclo de las políticas públicas, y la manera en que se generaron resultados disímiles a los que se tenían contemplados en el proyecto inicial.

La comprensión no puede reducirse a una mirada parcial dada la complejidad del objeto de estudio, en este sentido, esta metodología permite la utilización de gran variedad de instrumentos como notas periodísticas, documentos oficiales y entrevistas que dan cuenta de la interacción entre los actores.

Según Aravena, et al. (2006) la metodología cualitativa facilita el proceso comprensivo de forma compleja de la realidad social, al estudiar la realidad en su contexto natural y hacer una construcción de los significados desde los actores implicados en dicho proceso. Además, por su carácter procesual considera que la realidad social es una sucesión de acontecimientos interconectados entre “quienes participan en la vida social, la cual, es experimentada como

un conjunto de procesos que permite al investigador percibir el orden social en términos de interconexión y de cambio” (Aravena et al., 2006, p. 41), en tal sentido, pone al descubierto conflictos, alianzas, intereses y necesidades de los actores sociales que habitualmente quedan ocultos.

El mundo social se da en situaciones de interacción, los actores sociales lejos de ser meros repetidores de leyes preestablecidas, son activos constructores y creadores de la sociedad a la que pertenecen, en virtud de ello, los “actores no siguen las reglas, sino que las actualizan, y al hacerlo interpretan la realidad social y crean los contextos en los cuales los hechos cobran sentido” (Guber, 2015, p. 42), por tanto la realidad no es dada de una vez y para siempre sino se construye como proceso a partir de la interacción, esto permite comprender la importancia de lo cultural en el espacio local.

En lo local, la realidad está elaborada por significados compartidos de manera intersubjetiva que puede ser expresada mediante el lenguaje, en expresiones discursivas producto de los actores situados en un contexto histórico, donde los procesos de objetivación realizados a partir de lo enunciado, se construye realidad en el aquí y en ahora, pero no se agota en hechos presentes, sino que abarca sucesos que le antecedieron (Berger y Luckmann, 1993, p. 90).

El presente estudio es de corte histórico, delineado en una temporalidad de 1992 a 2020; dado que a partir de la firma del ANMEB, se identifican discursos y acciones del aparato gubernamental en favor de un cambio en la forma de organización del sistema educativo nacional, y de la cual parte de forma histórica el ciclo de las políticas de profesionalización docente, siguiendo el caso de la ENSUPEH hasta el 2020; en este sentido, esta temporalidad permite captar las tomas de decisión y el proceso de implementación de la vida de la ENSUPEH, como escuela formadora de docentes.

El lenguaje juega un papel relevante, mediante las palabras se objetivan las necesidades, los intereses, los conflictos y las alianzas; al respecto, Foucault (1992) sustenta que “en toda sociedad la producción del discurso está controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad” (p. 5), por ese motivo, el discurso no es neutro ni transparente, tiene vínculo con el poder.

El discurso “no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse” (Foucault, 1992, p. 6), en consecuencia, el discurso es el instrumento por medio del cual se pueden develar las disputas, las negociaciones y las alianzas en el juego de poder, su entretejido discursivo da cuenta de ello.

Lo que se dice tiene una intención que libera una construcción socialmente compartida, los actores sociales crean la sociedad, la cual se convierte en una realidad objetiva (Berger y Luckmann, 1993, p. 61), el lenguaje pone de manifiesto la situación construida colectivamente entre quienes participan en él.

Quienes participaron en el ciclo de la política de profesionalización docente en el estado de Hidalgo que dio origen ENSUPEH, emitieron discursos a partir de los cuales se puede objetivar las relaciones de poder, las diferentes tomas de sus posiciones y decisiones. Dado lo anterior, es importante dilucidar los procesos de cambio, de condensación de fuerzas sociales, de alianzas, de luchas, de acuerdos y de negociaciones que se gestaron en cada tramo debido a que desviaron las intenciones de las autoridades en la cadena subsecuente de anudaciones.

De esta forma se analizó el ciclo de la política de profesionalización docente que concretó la creación de la ENSUPEH desde que surgió como una situación problemática, la toma de decisiones, el proceso de implementación y las posteriores decisiones que influyeron en la vida de esta escuela normal, desde un análisis de arriba – abajo y a la inversa para captar las arenas de acción y la interacción entre diversos actores sociales con fuerte implicación en el campo educativo.

La metodología cualitativa posibilita mirar esta complejidad con profundidad para comprender y explicar los juegos de poder en el sendero de la política educativa, donde las pronunciaciones discursivas de los diferentes actores involucrados en este proceso fueron recuperadas de diferentes fuentes de información, entre las que destacan un periódico a nivel nacional y el periódico local de la época en que se creó la ENSUPEH.

A partir del repositorio digital del periódico “La Jornada” se hizo la revisión de los periódicos desde febrero de 1996 ya que la base de datos no contiene información más

antigua y de la hemeroteca del estado de Hidalgo se exploró el periódico “El Sol de Hidalgo” como único referente empírico local en el momento de coyuntura social que circuló al interior de la entidad, de este último se revisaron los periódicos a partir de mayo de 1996.

Otras de las fuentes consultadas fueron documentos oficiales emitidos por el Gobierno Federal y el gobierno estatal, como El Diario Oficial de la Federación, Acuerdos 284 y 269, Planes y Programas de Estudio 1999, Ley General de Educación, el Proyecto General de Apertura de la ENSUPEH, Oficios en diferentes niveles de mando, entre otros, cuya finalidad fue identificar cuáles eran las intenciones y los objetivos de la política de profesionalización docente.

Dado que el objeto de estudio es complejo, se recurrió a otros referentes empíricos, como datos estadísticos proporcionados por el área de control escolar, la dirección académica y administrativa de la ENSUPEH, respecto a la oscilación de la matrícula escolar por modalidades de enseñanza y temporalidad, así como las características de la plantilla docente, los cuales se sistematizaron y se organizaron mediante los programas de SPSS y Excel.

También se utilizó la entrevista a profundidad aplicada a cuatro docentes fundadores de la ENSUPEH¹ y al cuarto director de la institución quien se encuentra actualmente en funciones, con el propósito de indagar acerca de sus experiencias, al ser ellos quienes concretaron las políticas de profesionalización docente en el estado de Hidalgo que dio origen y continuidad a la vida de la escuela.

La entrevista a profundidad se usó con el propósito de indagar sobre las subjetividades, los modos de pensar y las experiencias de los sujetos quienes vivieron los procesos de cambio, desde el momento de creación de la institución. Para Guber (2015) la entrevista es una “estrategia para hacer que la gente hable sobre lo que sabe, piensa y cree” (p. 69), en relación con ello, el investigador obtiene el dato del informante, en una situación frente a frente; a partir de una serie de intercambios discursivos entre el entrevistado y el investigador.

La entrevista a profundidad según Taylor y Bogdan (2000) es una herramienta para adquirir conocimientos de la realidad caracterizada por ser flexible y dinámica, son

¹ Ver anexo K *Guión de entrevista para docentes fundadores de la ENSUPEH.*

“encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, [...] dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” (p. 101), en virtud de ello es una conversación entre iguales, en donde el investigador establece un rapport con los informantes, y su rol “implica no sólo obtener respuestas, sino también aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas” (Taylor y Bogdan, 2000, p. 101).

El entrevistador cualitativo debe hallar modos de conseguir que la gente comience a hablar sobre sus perspectivas y experiencias, en un clima cómodo para que hablen libremente, a través de una serie de preguntas guía, el cual “no es un protocolo estructurado [...] es una lista de áreas generales que deben cubrirse con cada informante” (Taylor y Bogdan, 2000, p. 119), donde el investigador decide cuando formular las preguntas.

Guber (2015) afirma que “La reflexividad en el trabajo de campo, y particularmente en la entrevista, puede contribuir a diferenciar los contextos y a detectar la presencia de los marcos interpretativos del investigador y de los informantes en la relación, es decir, cómo interpreta cada uno la relación y sus verbalizaciones” (p. 74), que lo vuelve un trabajo afectivo, profundo y significativo. Los informantes no sólo revelan “sus propios modos de ver, sino que deben describir lo que sucede y el modo en que otras personas lo perciben” (Taylor y Bogdan, 2000, p. 103).

En la delimitación del referente empírico, se utilizó el criterio de ser docente fundador de la ENSUPEH, aplicándose un total de cuatro entrevistas a profundidad a los maestros Jimena, Germán, Patricio y José; asimismo, se entrevistó al cuarto y último director de la escuela normal, aún en funciones. Las entrevistas se llevaron a cabo en un periodo comprendido entre los meses de diciembre de 2019 hasta marzo de 2020.

Estos referentes empíricos permitieron reconstruir el ciclo de las políticas de profesionalización docente, los cuales se asumen como complementarios, en la medida que cada uno da cuenta de una parte de la realidad, la cual suele ser compleja.

Según Bertely (2007) para profundizar el estudio de las políticas educativas se puede “analizar documentos oficiales y planes institucionales primero, [...] y entrevistar por último a las personas que participan o no en la definición” (p. 48), en este sentido, en el trabajo de

campo se revisó primero las notas periodísticas, en el periodo comprendido en la coyuntura social que dio origen a la ENSUPEH, y notas periodísticas en fechas o periodos de cambio, se puso énfasis en los meses de mayo, dado que es recurrente que existan discursos de las autoridades educativas y de los representantes del SNTE, durante este mes.

Posteriormente se indagó en los documentos oficiales emitidos por las autoridades federales y estatales, así como se inquirió sobre las características de la matrícula escolar y plantilla docente y finalmente se llevaron a cabo las entrevistas a los docentes fundadores y al director de la institución para tener un mapa comprensivo que mantuvo la interlocución con los informantes, en el momento en que se concretaron las entrevistas a profundidad.

Rockwell (2011) plantea que la revisión de documentos es evidencia de los procesos sociales, porque “la existencia misma de los documentos burocráticos hablaba de los intentos de control y de apropiación” (p. 151), los cuales es necesario esclarecer, al respecto, en el caso de esta investigación los documentos de archivo permitieron reconstruir las negociaciones, las discrepancias y las alianzas en diferentes tramos de implementación de las políticas de profesionalización docente desde el proceso de pre decisión, el periodo de coyuntura social del 2000 y las pos decisiones a fin de reconstruir las relaciones de fuerzas en las distintas arenas de acción (federal, estatal y organizacional) entre los actores con legitimidad de participación en el campo educativo, quienes contienden de forma permanente para incidir en diferentes tramos de las políticas, haciéndolas complejas.

En el trabajo de campo se hicieron diversas visitas a la hemeroteca del estado, a partir del cual se comenzaron a revisar los periódicos de la región, la exploración se llevó a cabo a partir de las fechas en que sucedieron algunos cambios o acontecimientos importantes dentro de la institución, en ocasiones no se emitían notas, sin embargo, se identificó que con regularidad, los actores en el mes de mayo y los meses subsecuentes, emitían discursos relacionados con el ámbito educativo, por lo que durante estos meses se realizó a cabo una revisión de manera más puntual.

Una vez recabadas las notas periodísticas a nivel federal y estatal se seleccionó la información referente al ámbito educativo, asociadas principalmente a los juegos en las relaciones de poder entre los actores sociales después de la firma del ANMEB. Posteriormente se organizó y se sistematizó en un archivo electrónico, segmentado por año

de publicación, por mes de aparición y después en orden cronológico según el día de emisión, ello permitió trazar primeramente una sucesión de hechos y ubicar los más trascendentales de las políticas de profesionalización docente, a partir del estudio de la ENSUPEH.

Una vez organizadas en orden cronológico, se revisaron cada una de las noticias y se identificaron las siguientes unidades de análisis: fecha en que se emitió la nota, la fuente o periódico, el protagonista o los protagonistas y el lugar en que se dijo el discurso, así como la nota textual, estos elementos “conforman una unidad comunicativa, intencional y completa” (Calsamiglia y Tusón, 2012, p. 28).

El análisis de los discursos emitidos en las diferentes notas periodísticas, se encuentran vinculados al momento socio histórico en el que en que fueron emitidos, dan cuenta de la situación en que se situaban los actores sociales, por ello “todo texto debe ser entendido como un evento (o acontecimiento) comunicativo que se da en el transcurso de un devenir espacio – temporal” (Calsamiglia y Tusón, 2012, p. 28).

Las revisiones de documentos oficiales fueron segmentadas en aquellos expresados por el Gobierno Federal en forma de normatividad, acuerdos, planes y programas de estudio, entre otros a fin de analizar las intenciones de la política federal. Por otra parte, se conjuntaron los documentos emitidos por las autoridades estatales, como el decreto de creación de la ENSUPEH, la fusión del CESUM y la ENSUPEH, y finalmente se analizaron los oficios emitidos por las autoridades educativas del estado de Hidalgo vinculados directamente con las funciones administrativas de la ENSUPEH.

Estos documentos proporcionaron datos sobre las intenciones de las autoridades que conformaban el aparato burocrático del Estado desde el Gobierno Federal, el gobierno estatal y la escuela normal, es decir, lo normado generó procesos administrativos en cada una de las cadenas de mando, lo anterior permitió analizar el proyecto inicial y las acciones establecidas en los subsecuentes eslabones de mando, de manera procesual, asimismo se completó la información con lo dicho por los informantes clave en las entrevistas a profundidad.

Por otro lado, se analizó la información proporcionada por el área de control escolar sobre la matrícula escolar y la plantilla docente, a partir de las cuales se identificaron las

características de la población escolar; los datos brindados se sistematizaron y organizaron mediante el software SPSS y Excel creándose tablas descriptivas y de frecuencia.

La estrategia de análisis se efectuó mediante los cinco instrumentos etnográficos de Bertely (2007), dado que el proceso de indagación y de construcción del objeto de estudio, así como la elaboración de interpretaciones del ciclo de las políticas de profesionalización docente, en el caso de la ENSUPEH, para ello, el dato empírico fue la madeja de hilos que permitió establecer la trama significativa y el constructo interpretativo del presente análisis.

En el primer instrumento etnográfico, de acuerdo a Bertely (2007), se realizó la transcripción y re transcripción de las inscripciones ampliadas de las entrevistas, a ello se anexó los fragmentos de documentos oficiales emitidos por el Gobierno Federal y el gobierno estatal, las notas periodísticas y tablas de SPSS, a las cuales se le añadió una columna de inscripción.

En un segundo momento, a partir de una lectura incesante, subrayé aquellos fragmentos que llamaron mi atención, ello comprendió el inicio del análisis especulativo, en donde comencé a inferir, a preguntar, a conjeturar e identificar los patrones emergentes en la columna de interpretación, que más adelante se convirtieron en categorías de análisis.

En el tercer instrumento etnográfico logré identificar las categorías de análisis que abarcaron el mayor número de patrones emergentes, después se dividió, clasificó y ordenó la información, también se precisaron los códigos que facilitaron el manejo de los datos. En esta primera clasificación estructuré un listado de 39 patrones emergentes, sin embargo, a partir de la relectura continua logré elegir aquellos que abarcaban aspectos importantes y los demás se subsumieron en categorías de análisis más amplias, identificando cuatro:

- Creación y fusión de la ENSUPEH
- Cambio de directivos
- Definición de programas de la ENSUPEH
- El problema de la infraestructura escolar

A partir de estas categorías de análisis se elaboraron cuadros analíticos por cada una de las categorías para organizar los patrones iniciales dentro de estas categorías, es decir, se colocaron los fragmentos de datos empíricos con códigos de identificación.

Sin embargo, reflexioné con mayor minuciosidad sobre mis interpretaciones y encontré nuevas relaciones significativas que ayudaron al proceso comprensivo, reestructurando las categorías de análisis a sólo tres:

- Proceso decisorio de la creación y fusión de la ENSUPEH
- El cambio de directivos y el problema de la infraestructura escolar
- La organización del trabajo institucional

A partir de las categorías sociales ya organizadas por un cuerpo de categorías de análisis se generaron las inferencias factuales y conjeturas en la columna de interpretación, cabe destacar que las inferencias factuales y conjeturas surgieron de las preguntas iniciales y del material recabado.

La articulación de las categorías sociales hizo posible la emergencia las categorías propias, sin embargo, para la construcción del quinto instrumento etnográfico, que refiere a la elaboración del documento etnográfico, fue cimentado a partir del horizonte interpretativo que plantea Bertely, asociado al triángulo invertido entre el dato empírico, la interpretación del analista y las categorías teóricas producidas por otros investigadores.

Para el proceso de análisis y de escritura se tomó en consideración la metáfora geológica de los estratos del tiempo de Koselleck, quien sostiene que la historia está asociada al proceso reflexivo y de creación de quien la estudia, por tanto, la historia adquiere una temporalidad diferente a la linealidad de los hechos, lo que implica una interpretación del dato formulado desde el tiempo casi inmóvil de la estructura, la coyuntura y el acontecimiento que permitieron la construcción del escrito.

En el trabajo de escritura se realizaron varios ejercicios con acercamientos constantes a la develación del objeto de estudio, se efectuaron diversas versiones del índice tentativo, el texto comprende tres capítulos en los cuales se diseminaron cada uno en tres incisos para darle equilibrio al trabajo de escritura, aspecto que fue complicado, cada vez que fusionó mucha información en alguno capítulo, mientras que en otro lo empobreció, fue difícil el proceso de armonía entre ellos.

Este documento etnográfico, pone en relieve la importancia de las relaciones de fuerza entre los actores sociales y las estrategias de poder que modificaron el proyecto inicial de la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH y su posterior trayecto en distintos tramos de su implementación.

Para ello las preguntas de la investigación guiaron en todo momento el trabajo de campo, la metodología y la perspectiva interpretativa, en este sentido, las preguntas condensaron aspectos teóricos, metodológicos y empíricos, y constituye el eje transversal del proceso de indagación, en este caso, las preguntas que hicieron posible el desarrollo del trabajo.

De esta forma, las preguntas de investigación permitieron el análisis del ciclo de las políticas de profesionalización docente en el Estado de Hidalgo, concretamente, el estudio de caso de la ENSUPEH, dado que las decisiones que se tomaron para profesionalizar a los docentes hidalguenses, guarda estrecha relación con la participación de los actores sociales que en momento de coyuntura social del año 2000, los cuales pronunciaron diversos discursos y pusieron en juego sus recursos y tácticas que desviaron el proyecto inicial de la creación de esta escuela normal y sus posteriores cambios.

Este análisis posibilitó la comprensión del ciclo de la política pública como un proceso complejo, donde el gobierno y los actores sociales incidieron en las diferentes fases del ciclo de la política pública; aunque la norma inscribe los objetivos, no obstante, en su proceso de concreción se puede advertir que en las distintas arenas de acción los actores con legitimidad de participación desviaron las intenciones planteadas de manera inicial.

Con base en lo anterior, se sostiene la tesis que los autorizados en participar en el campo educativo, toman decisiones en cada eslabón o cadena de acción, por tanto toda política educativa se ve interpelada por actores sociales participan en su construcción y concreción en la arena política, esto quiere decir que los grupos de presión como lo es el SNTE inciden y pueden llegar a modificarlas; de esta manera existe una tensión en contrasentido y en ocasiones en el mismo sentido entre lo que se establece y lo que sucede en las políticas educativas.

Las políticas de profesionalización docente que dieron origen a la ENSUPEH presentó una serie de encadenamientos en la toma de decisiones y en su proceso de implementación en la vida de esta escuela normal, oscilando entre continuidades y discontinuidades, en algunas ocasiones la toma de decisiones ocasionaron más problemas de los que se trataban de resolver, en donde cada vez que se resarcía una problemática se

generaban otras, dada la complejidad de las relaciones de fuerza entre los actores sociales con legitimidad de participación en las políticas.

Por tanto, el Estado a través de su aparato burocrático suele aliarse, negociar y establecer acuerdos entre quienes legitiman para participar, de esta forma se transita entre la estructura, la coyuntura y los hechos en concreto, estos últimos no se dan de forma aislada sino tienen estrecha relación con lo que sucede en otra esfera política en los diferentes niveles de mando, ya sea nacional, estatal u organizacional y en distintos periodos de tiempo.

Lo anterior permitió analizar la relación entre las autoridades del aparato estatal y los representantes de la organización sindical del SNTE, ambos actores con capacidades históricas e institucionalizadas para tomar decisiones, diseñar estrategias, llevar a cabo acciones y legitimar su propia participación en aras de la conservación del poder.

De esta manera, al interior del estado de Hidalgo se presentó una fuerte participación entre las autoridades de la SEPH y los representantes del comité de la sección 15 del SNTE, quienes modificaron el proyecto inicial del Gobierno Federal, al implementar estrategias por la búsqueda del poder y el mantenimiento del mismo, tomaron varias posiciones y decisiones que trazaron un nuevo sendero.

En este sentido, la legitimación de participación posibilita un orden institucionalizado dentro del ámbito educativo provisto de reglas que sirven de control, coaccionan, ordenan la historia, las formas de operar, las prioridades y las resoluciones según la posición que se ocupa y las capacidades que tienen para concretar las políticas de profesionalización docente.

La concreción de la creación de la ENSUPEH como una política de profesionalización docente, se dio con carencia de presupuesto para la asignación de claves presupuestales e infraestructura educativa, ello originó nuevas y mayores problemáticas como especie de bola de nieve que ocasionó que el personal administrativo, los docentes y el personal de apoyo adscrito a esta escuela normal improvisaron para cubrir las necesidades inmediatas que se les presentaron, al respecto existen inconsistencia en los distintos eslabones de las políticas educativas.

CAPÍTULO 1

PROCESO DE DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

En el presente capítulo se analiza cómo el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado en 1992 favoreció la participación de actores sociales, entre los cuales destacan las autoridades educativas federales y estatales, la dirigencia del SNTE en el ámbito federal y estatal, quienes se auto reconocieron como actores legítimos para incidir en la toma de decisiones y en los diferentes tramos de implementación de las políticas públicas. Concretamente en el estado de Hidalgo hubo contrapesos de otros actores sociales, como los miembros de la CNTE; quienes participaron en la generación de las políticas de profesionalización docente.

La creación, fusión y trayectoria de la Escuela Normal Superior del Estado de Hidalgo (ENSUPEH) fue auspiciada por la participación de estos actores sociales; quienes, a partir de las relaciones de poder entre ellos convergieron fuerzas y las concretaron.

En la primera parte del desarrollo del capítulo, se hace alusión a la relación pendular entre lo que aconteció en el contexto nacional y el estatal, a partir de la firma del ANMEB, en este sentido, se analizaron las declaraciones emitidas por las autoridades educativas federales y estatales; así como de los representantes del SNTE y de la CNTE, quienes trataron de incidir en las directrices de la educación en México.

En el estado de Hidalgo las autoridades educativas emitieron discursos alusivos a la inversión en infraestructura, equipamiento, capacitación y actualización; mientras los dirigentes del magisterio hicieron alusión al incremento directo al salario, a prestaciones y al Programa Nacional de Carrera Magisterial para la mejora de la educación, por lo que se observa una disonancia en los discursos expresados entre las autoridades investidas de poder público y los dirigentes magisteriales.

En un segundo momento, se pone de relieve la injerencia de la organización sindical en las reformas y la legislación educativa por la vía de la participación en el Congreso estatal y en lugares estratégicos dentro de la SEPH, que dio como resultado la creación de la ENSUPEH, respondiendo a una política del déficit, ante la problemática del ingreso de docentes en educación básica sin perfil profesional para estar frente a grupo.

Posteriormente se revisaron los escenarios sociopolíticos, tomando como referencia las expresiones discursivas de las autoridades estatales, respecto al cambio de denominación de las escuelas formadoras de docentes y las licenciaturas que ofertaban, se dio conforme a la política federal, aunque en su interior continuaron siendo las mismas, con los mismos programas y los mismos docentes.

Con la fusión del Centro de Educación Superior del Magisterio (CESUM) y la ENSUPEH hubo repercusiones que generaron cambios de manera gradual al interior de la última, por lo que se advierte que los decretos se estructuran de forma rápida, mientras que las prácticas y la dinámica de las organizaciones se reconfiguran de forma pausada y con altibajos.

1. El péndulo entre lo nacional y lo estatal

Con el ANMEB (1992) se propició la emergencia y la participación de actores sociales como: Los gobiernos estatales, la burocracia educativa estatal, los comités de padres de familia a nivel estatal y el comité seccional del SNTE (Ornelas, 1999; Zorrilla y Barba, 2008), que configuraron una nueva realidad social y educativa, de forma paulatina estos actores tomaron conciencia de su nueva posición en la conducción de la educación.

De esta forma, en el estado de Hidalgo dio inicio un juego político entre estos actores sociales para alcanzar ciertos fines; lo anterior se puede ilustrar a partir de tres acontecimientos políticos que se suscitaron.

El primero de ellos alude a la demanda reiterada por parte de la dirigencia de la sección 15 del SNTE y los líderes locales de la CNTE, hacia el Gobierno Federal y los gobiernos estatales sobre el compromiso que asumieron con el ANMEB para elevar los salarios de manera creciente a fin de abatir el rezago en materia salarial, laboral y de prestaciones; mientras que las autoridades estatales manifestaron la existencia de coordinación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en la inversión en construcción, rehabilitación, equipamiento, capacitación, actualización, acceso a las tecnologías, así como al incremento salarial y de prestaciones a fin de elevar la calidad de la educación.

El segundo evento, ocurrió en la siguiente década, que tiene que ver con un suceso significativo al interior del estado, la Escuela Normal Rural “Luis Villarreal” (El Mexe) creada en 1926 para la formación de maestros rurales; con el ANMEB transitó por un proceso de reconfiguración en la matrícula escolar al destinarse el presupuesto solo para el estado en

la formación de docentes ocasionó el ingreso de estudiantes únicamente de esta entidad federativa. Asimismo, en la gestión del gobernador Jesús Murillo Karam (1993-1998) las becas fueron disminuidas y con ello la matrícula escolar, lo que causó malestar entre la comunidad educativa, produciendo diversas manifestaciones en el interior del estado de Hidalgo (Camacho, 2008 y Padilla 2018).

De acuerdo con Civera (2004) y Padilla (2018), en enero del 2000 estudiantes y padres de familia establecieron un plantón frente a las instalaciones del gobierno estatal, que en febrero del mismo año fue desmantelado por policías estatales, después los agentes estatales se dirigieron a las instalaciones del Mexe para desalojar a los paristas, sin embargo, los pobladores de las comunidades vecinas apoyaron a los estudiantes sometiendo a los oficiales y dejándolos en ropa interior, los ataron y los hicieron caminar hasta la plaza principal de Tepatepec, Hidalgo.

Posterior a este suceso, se realizaron foros para evaluar la viabilidad de la escuela normal del Mexe, en diciembre de 2003 se determinó desaparecer el internado y en 2005 se decretó el cierre del Mexe, dando paso en el año 2006 a la Universidad Politécnica de Francisco I. Madero (UPFIM) con el argumento que la matrícula en educación básica estaba disminuyendo debido al decremento de la natalidad (Castro, 2008). Consecutivamente el 9 de octubre de 2021 se re abrió el Mexe con 124 alumnos de los cuales debido a la situación de pandemia toman clase a distancia, sin embargo, cuatro de ellos desertaron debido a que no pueden conectarse para tomar clases en línea, “además, solo llevan de una a dos asignaturas porque los maestros que están dando las clases, son voluntarios, ya que desde la federación nos han dicho que no hay presupuesto para maestros” (Milenio / 29 / 03 / 2022).

El tercer suceso importante en el estado, ocurrido en la última década, tras la detención de la maestra Elba Esther Gordillo el 26 de febrero de 2013, el SNTE en Hidalgo se fragmentó en dos grupos, uno de ellos se alió políticamente al entonces gobernador José Francisco Olvera y el otro grupo permaneció en apoyo a Elba Esther Gordillo, abanderado por el Profr. Moisés Jiménez (García, 2019); el juego político que se generó, causó la aprehensión de la Profra. Mirna García López exlíder de la sección 15 del SNTE el 12 de agosto del 2014 (Porras, 2014). Este nuevo grupo aliado al gobierno ascendió a la dirigencia sindical del Estado.

Estos tres acontecimientos ocurridos en el estado de Hidalgo dan cuenta de las relaciones de poder entre los actores sociales que participaron en el contexto educativo, y que con la firma del ANMEB entraron en juego plegándose y replegándose según sus recursos impactando a la conducción de la política pública.

A partir de tres eventos suscitados en el ámbito estatal, los actores sociales locales emergentes, como ya se dijo, <<de manera paulatina>> fueron posicionándose a partir de la lectura e interpretación de los <<nuevos escenarios políticos>> que en el marco de la descentralización educativa y la alternancia política del gobierno a nivel federal y el mantenimiento del gobierno priista en el estado, protagonizaron un juego de relaciones de poder.

La comprensión y articulación que existe entre estos acontecimientos genera la necesidad de asumir a la realidad social de forma compleja, de este modo cobra importancia la aportación de Osorio (2001), quién señala que la realidad social puede ser analizada a partir de la identificación de ejes espaciales y temporales que permiten arribar a diferentes niveles de realidad.

El reconocimiento de los ejes espaciales y temporales implica caracterizar la coyuntura social en que está inscrito el fenómeno que se pretende estudiar, en este sentido, la emergencia de actores sociales y su participación en eventos locales sólo puede explicarse mediante la articulación de eventos nacionales y estatales.

El eje espacial está relacionado con las políticas de profesionalización docente en lo nacional, estatal y organizacional, los cuales se encuentran anudados, mientras que el eje temporal se da a partir de la firma del ANMEB (1992) en el marco de la descentralización educativa, que imprimió una nueva realidad al transferir a los estados y municipios el control de los niveles de educación básica y normal (Sánchez, 2002), al respecto, la temporalidad a la que se alude se encuentra relacionada con el proceso de participación de los actores en el escenario local.

a. El vaivén de la descentralización educativa

Con la descentralización educativa se abrió un nuevo escenario que permitió un juego político entre los actores locales en el ámbito educativo, como fueron las autoridades estatales y el

comité de la sección 15 del SNTE, en el modo en que se determinaron las decisiones y concretaron ciertas opiniones en diferentes tramos del proceso de implementación de las políticas públicas desplegadas a nivel federal.

Por ejemplo, ante la movilización de los contingentes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en lo que es la Ciudad de México (CDMX), las autoridades federales vertían información como la siguiente:

[...] Diódoro Carrasco Secretario de gobernación, señala que los maestros deben resolver sus problemas en sus entidades, ya que la SEP concluyó las negociaciones del acuerdo salarial y los planteamientos del grupo de maestros de la CNTE.

Les compete a los gobiernos estatales resolverlos, para ello se instalarán mesas para su resolución (no lo han hecho los estados del sur -sureste). "aquí no hay nada que negociar" [El Sol de Hidalgo, 25 may. 2000].

Esta nota periodística da cuenta del momento histórico que vivía la educación en México, después de la firma del ANMEB marcó un cambio en la organización del Sistema Educativo Nacional, a fin de lograr la modernización de la educación básica fueron desconcentradas algunas facultades decisorias y administrativas en los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal, (Ornelas, 1999); aunque paradójicamente, pese a que el ANMEB transfirió las relaciones laborales de los maestros a los gobiernos locales, las negociaciones de los incrementos salariales continuaron en la CDMX (Ornelas, 1997).

Con base en lo anterior, toma relevancia la idea de Estado que según Oszlak (1978) es una entidad político – jurídica que se expresa de forma clara y abierta como una organización con poder en la sociedad, para ello tiene un doble carácter, por un lado, es “una relación social, como una instancia política que articula un sistema de dominación social” (p.8) y por el otro, es una “manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política” (p. 8), por tanto se puede decir que el Estado presupone la existencia de una dominación en las relaciones sociales de los sujetos las cuales están impregnadas de poder y materializadas a través de la administración pública a partir del cual se ejerce autoridad, en donde se diseñan e implementan las políticas públicas, ante ello el Estado no solo es un conjunto de organizaciones con responsabilidad de una función pública, sino es una entidad política que establece dominación.

Esta idea de “Estado” coincide con las aportaciones de Bobbio (2009) quien sostiene que el Estado es un “ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él” (p. 128), de esta forma, el Estado representa una forma de dominación, en términos de Bobbio entre gobernantes y gobernados, a partir del orden político - jurídico al crear y aplicar leyes o las normas, que “obedecen por la gran mayoría de los destinatarios cualesquiera que sean las decisiones” (pp. 129-130).

Según Bobbio (2009), el Estado cuenta con un aparato burocrático que tiene la capacidad de tomar decisiones y emitir mandatos, los cuales son obligatorios para todos los que habitan en ese territorio. En este sentido, el Estado cuenta con poder y a través del aparato burocrático se establecen relaciones sociales con otros grupos de la sociedad en el interior de un territorio.

Lo anterior, se mostró con la firma del ANMEB que, se llevó a cabo por la vía del aparato administrativo mediante el cual se ordenó los aspectos legales y reglamentarios establecidos en dicho acuerdo y con ello dio auge a un nuevo federalismo que consistió en “reducir el papel y las acciones del gobierno nacional y otorgar a los estados facultades” (Ornelas, 2003, p. 6), ofreciendo nuevas disposiciones, aspectos que permeó en los discursos de las autoridades estatales, como parte de ese aparato burocrático del Estado, quienes en prensa expresaron lo siguiente:

[...] Jaime Costeira, Secretario del Sistema de Educación Pública de Hidalgo (SEPH), dijo que, para mejorar los espacios existe la coordinación de tres niveles de gobierno; el gobierno federal, estatal y municipal [El Sol de Hidalgo, 30 may. 2000].

Jaime Costeira, como autoridad educativa estatal aludió a la disposición ordenada de los tres niveles de gobierno encaminados a dirigir los trabajos y llevar un proyecto encauzado a generar un cambio, es decir, la concertación de los tres niveles de gobierno en pro de la mejora de los espacios educativos.

Según Oslack (1978) y Bobbio (2009), el Estado es una organización política constituida por un conjunto de organizaciones burocráticas estables a través de las cuales se ejerce la dominación aplicada a una población dentro de unos límites establecidos y cuyos habitantes están sometidos a ciertas decisiones de un gobierno común, pero que a su vez el dominado acuerda, legitima esa dominación, esa autoridad superior del cual está dominado;

en este sentido afirma que el Estado se convirtió en un núcleo irradiador del orden, el cual es necesario para el funcionamiento de una sociedad en un territorio dado, como fue el ANMEB.

Oslack (1978) sostiene que el Estado establece formas de dominación por medio del aparato administrativo, es capaz de crear e implementar una política pública ya que cuenta con atributos de estatidad como puede ser, capacidad de crear organismos para imponer su coerción, su presencia en todo el territorio por medio de una estructura de gobierno, tiene el control de la administración pública, tiene legalidad y legitimidad del ejercicio de esa dominación por su población.

Este atributo de estatidad permite que el Estado el establecimiento del orden, en el caso que se estudia, el Estado expidió el ANMEB (1992), en el que se señaló un auténtico federalismo, era la conducción de la educación a las entidades federativas a fin de propiciar la mejora de la calidad educativa, es decir; la concurrencia de los estados y municipios debería centrarse en convenios que coadyuvará a la conducción y operación del sistema educativo.

Todo Estado tiene aparato burocrático para perseguir sus objetivos (Skocpol, 1978), como se observa en el discurso de la autoridad del Gobierno Federal, quien manifestó la asignación del presupuesto destinado a equipamiento e infraestructura como estrategia para elevar la calidad de la educación, “[...] Ernesto Zedillo, enfatizó el apoyo a la Educación Superior y subrayó que su gobierno otorgó apoyo económico a favor del equipamiento, instalaciones y estímulos al personal [El Sol de Hidalgo, 20 may, 2000].

En este aspecto, Martínez (2001) señaló que Ernesto Zedillo continuó con “los apoyos a las Universidades Públicas iniciados por Salinas, asimismo consolidó el proyecto de Universidades Tecnológicas ofreciendo carreras superiores cortas que ya habían comenzado a finales del sexenio de Salinas, el nivel superior de tipo técnico obtuvo mayor apoyo.

Lo anterior se puede leer en lo que sucedió al interior del estado de Hidalgo, donde se anunció la inversión del gobierno estatal en educación superior de tipo técnico, en rueda de prensa ante la visita del Presidente de la República Ernesto Zedillo al estado de Hidalgo, se expresó, lo siguiente:

[...] El Presidente Ernesto Zedillo dice que la mejor inversión del gobierno en el estado es en educación, se abrirán tres Institutos Superiores de Educación Técnica y un Instituto en la UAEH, campus Actopan como consecuencia de la demanda de la gente, de los profesionistas y de empresarios. Existen cinco Universidades Tecnológicas en Hidalgo de treinta y ocho en el país [El Sol de Hidalgo, 27 may. 2000].

Lo antes dicho por el Presidente de la República, concuerda con lo que sostiene el mandatario estatal, quien mencionó que Hidalgo tiene un progreso en el acceso a la educación superior:

[...] Núñez Soto mencionó que el nivel de educación superior tiene mayores avances en la historia de Hidalgo, dado que hace cinco años del 25 por ciento de los que terminaban la educación media superior accedían a este nivel, hoy se inscriben más del 53 por ciento [El Sol de Hidalgo, 27 may. 2000].

El discurso de las autoridades educativas federales y estatales, como parte del aparato burocrático del Estado confluyeron en la inversión del presupuesto para la apertura de instituciones de educación superior e infraestructura, como lo advierte días después el gobernador de Hidalgo, quién detalló que, con la finalidad de elevar la calidad de la educación se destinó una partida importante del presupuesto, “[...] El gobernador, Manuel Ángel Núñez expresó "estamos empeñados en elevar el nivel de educación", desde hace años se destina más del 50 por ciento del presupuesto en este rubro” [El Sol de Hidalgo, 14 jun. 2000].

De acuerdo con el mandatario estatal se brindó un apoyo preponderante al ámbito educativo al invertirse del presupuesto estatal más de la mitad de este, en equipamiento e infraestructura como elementos prioritarios para elevar la calidad, “[...] El gobernador Manuel Ángel Núñez Soto, firmó convenios para la inversión de 520 millones para la construcción, rehabilitación y equipamiento de escuelas para elevar la calidad de la educación pública” [El Sol de Hidalgo, 02 jun. 2000].

En este sentido, Ernesto Zedillo como presidente de la república mexicana tuvo un alto grado de continuidad en las políticas de gobierno que su antecesor (Martínez, 2001) muestra de ello, fue lo manifestado en el ANMEB, donde se reconoció que “La calidad de la educación básica es deficiente” (GF, 1992, p. 5) y manifestó que “el aumento en los recursos es una condición necesaria para elevar la calidad del sistema educativo” (GF, 1992, p. 6), a

partir de lo anterior, se colocó al centro la asignación de mayor presupuesto del egreso federal al ámbito educativo dispersado en los estados, lo que marcó un nuevo juego político, con la participación de actores educativos que buscaron sus intereses, sin que ello necesariamente representará una mejora en la educación.

De igual forma el ANMEB (1992) admitió la importancia de la participación social de los diversos actores en el quehacer educativo, según Ornelas (1999) aunque el gobierno no buscó “necesariamente un proceso de democratización” (p. 291); pero tampoco lo descartó al transferir las responsabilidades, el patrimonio y las relaciones laborales con el SNTE a los gobiernos estatales.

Si bien, la descentralización de la educación representó un aparente cambio en el rumbo de los intereses y patrones creados de forma añeja, pero en el fondo se continuó con las mismas prácticas socio históricas, en este sentido, “la resistencia a ese cambio, hace los procesos lentos, erráticos y a veces contradictorios. Las pugnas políticas entre grupos y facciones burocráticas son frecuentes” (Ornelas, 2003, p.14), aunque a partir de este acuerdo se supuso un cambio en las relaciones sociales, sin embargo, se afianzaron las alianzas de los viejos actores en el ámbito educativo.

b. Contrapesos de los actores sociales

La descentralización de la educación aparentemente propició un cambio en las relaciones sociales entre los diferentes actores sociales; el ANMEB además de transferir algunas funciones administrativas a las autoridades educativas estatales, también respaldó la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) por la vía legal, como lo señala siguiente cita:

[...] los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal (GF/1992, p. 8).

En este sentido, las autoridades educativas legalmente le brindaron un papel protagónico a la dirigencia sindical, es así como, el SNTE “es el único interlocutor entre maestros y la SEP (por ser el único sindicato que puede representarlos), su influencia en la educación en México, históricamente ha sido – y continúa siendo muy grande” (Santibáñez,

2008, p. 421), en este aspecto, el SNTE tiene poder para ejercer determinado control sobre el Sistema Educativo Nacional (SEN).

La legalización del SNTE por parte de las autoridades educativas, es el fruto de relaciones añejas, según Oszlak (1978) todo Estado es producto histórico de coyunturas situadas en un contexto único que la vuelve específica ya que dependen de circunstancias históricas complejas, en este aspecto, no todos los Estados tienen el mismo grado de estatidad o de componentes que lo estructuran para organizar la vida social, al respecto, Kovacks (1990), sostiene que el Estado mexicano tiene un alto grado de estatidad que domina, organiza y responde a un régimen autoritario y corporativista.

Las autoridades educativas le brindaron poder al SNTE desde el momento de su creación en 1943, dado que en el Congreso de Unidad Magisterial los delegados del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), el Frente Único de Trabajadores de la Enseñanza (FUNTE) y la Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza (FMTE) acordaron disolverlos para conformar una única representación, y en 1992 con el ANMEB legalmente afianzó su fuerza política para ser el único interlocutor entre el magisterio y las autoridades; acuerdo con Ornelas (2008), el poder de la dirigencia del SNTE continuó en años subsecuentes, a través de alianzas, dejando al margen la participación de otros sindicatos, como se observa en esta nota:

[...] Maestros de la CNTE, mediante una Comisión Nacional Única Negociadora fueron recibidos por funcionarios de la SEP, y hoy se entrevistarán con el director de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, Juan Burgos Pinto. Aunque se les aclaró que sólo se tocarían cuestiones relacionadas con el desarrollo profesional y académico. El líder de la sección 22 de Oaxaca, Luis Fernando Canseco, dijo que lo obtenido en la residencia presidencial válida a la CNTE “como una instancia vigente de interlocución”.

Sin embargo, horas después del anuncio del dirigente magisterial -a las 16 horas- la SEP hizo saber mediante un comunicado de prensa que sólo avala como su contraparte negociadora a la representación del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Así, para la SEP, “la única instancia legalmente autorizada para formular y defender ante ella las demandas del magisterio del país es el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE”, y aclara que se encuentra “imposibilitada” para reconocer a otra distinta de aquél.

Destaca que los temas de carácter local relativos a la situación laboral en cada estado deben ser atendidos por los gobiernos estatales, y enfatiza que “la autoridad educativa del gobierno de la república carece de facultades para establecer una instancia de negociación distinta a la que la ley marca” [La Jornada, 15 may. 1997].

Este papel protagónico de la dirigencia del SNTE en la orientación de la educación, se encuentra en las mesas de negociación para la fabricación de políticas; al respecto, Muñoz (2001) menciona que los líderes del SNTE tuvieron la capacidad de “intervenir en el diseño y operación de la política educativa, así como en las condiciones de trabajo de los agremiados, hasta el año 2000” (p. 100) y este grupo establece el “mecanismo de negociación burocrática SEP – SNTE, que hace que la mayoría de sus miembros comulguen con la misma ideología y defiendan los mismos intereses” (Ornelas, 2008, p. 453).

Lo anterior, explica por qué, aunque la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) trató de establecer negociaciones con las autoridades educativas, estas no se llevaron a cabo, lo que muestra que el “Estado logra mantener el sistema controlado desde arriba, desde lo establecido legalmente, sin hacer uso de la fuerza pública mantiene el sistema controlado desde arriba” (Oszlak, 1978, p. 1) en tal sentido, por medio de su aparato administrativo realiza negociaciones con quienes están legalmente autorizados para hacerlo, como se observa en la siguiente noticia:

[...] Los disidentes mantendrán marchas y plantones, además de un paro nacional el próximo martes y miércoles de la siguiente semana. Luis Fernando Canseco de la sección 22 de Oaxaca apuntó la suspensión de negociación entre las secciones y las autoridades, al no presentarse éstos últimos en las negociaciones.

Gonzalo Martínez Villagrán dirigente de la sección 9 pronunció que, como estrategia para desgastar el movimiento, las autoridades engañan e hizo un llamado a las autoridades de la SEP y de los gobiernos locales para sacar adelante el conflicto. Los disidentes de la sección 9 de CDMX, no ven con buenos ojos a los miembros de la CEN del SNTE, los consideran como "charros" oficiales del sindicalismo [El Sol de Hidalgo, 25 may. 1997].

En la nota anterior, se observa la persistencia de la disidencia por la vía de la movilización para ser un interlocutor más del magisterio, es decir, la CNTE buscó el diálogo con las autoridades educativas, sin que ello se llevará a cabo.

No obstante, Ornelas citado por Camacho (2019), considera que “la CNTE inició reivindicando democracia interna en el SNTE y terminó haciendo lo mismo que había cuestionado” (p. 224), la búsqueda del monopolio. Cada mayo la disidencia demanda el 100 por ciento del incremento salarial, además de enunciar la anhelada democracia al interior del magisterio, aspectos que utilizó para tratar de desbancar a la dirigencia del CEN del SNTE y ganar posiciones políticas mediante la movilización, sin interesarles sus agremiados (Ornelas, 1997).

En este sentido, la disidencia buscó incesantemente establecer diálogo con las autoridades educativas, sin embargo, éstas no fueron posibles al ser el SNTE, el interlocutor legítimo para negociar con las autoridades educativas. Al respecto, Ornelas (2011) asevera que las acciones del SNTE por la vía de la negociación institucional y las de la CNTE por medio de la movilización de las masas y el enfrentamiento; ambos actores sociales son “funcionalmente compatibles y arman un poderoso mecanismo simbólico” (p. 66) y estratégico para monopolizar al magisterio.

En este marco de relación entre el SNTE y la disidencia existe una pugna, cada uno utilizó sus estrategias con la intención de ser el interlocutor con las autoridades educativas en defensa de la base magisterial, con el pretexto de ganar mejoras a favor del gremio; por lo que se puede advertir una serie de juegos de relaciones de poder, manifestados en los discursos emitidos en rueda de prensa por los representantes sindicales del SNTE al descalificar a la CNTE:

[...] Al anunciar el acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Tomás Vázquez Vigil, dijo que ante el comienzo de las movilizaciones en el Distrito Federal por parte de la disidencia magisterial no es “teniendo a la sociedad como rehén” como los profesores van a alcanzar sus reivindicaciones, tras la inconformidad sobre el incremento alcanzado del 19 por ciento directo al salario y 8 por ciento en prestaciones [La Jornada, 15 may. 1998].

En el desprestigio que realizaron los representantes del SNTE hacia la disidencia se autonombran como los interlocutores, privando a la CNTE el derecho a participar como actores sociales del SEN por la vía de la manifestación en las calles, por lo que están

legítimamente desposeídos de ser escuchados por las autoridades educativas; en esta lucha de posiciones, la CNTE también descreditó al SNTE, estableciéndose un juego de poder.

Pese a la legitimación por parte de las autoridades educativas del SNTE como único interlocutor de los trabajadores del magisterio, la disidencia como grupo de presión, continuó con una serie de marchas en lo que hoy es la CDMX, como estrategia para ser escuchados por las autoridades educativas, como se observa en la siguiente nota periodística:

[...] Al grito de ¡Duro!, ¡Duro!, ¡Duro!, ¡Lucha!, ¡Lucha!, no dejes de luchar por un gobierno obrero, campesino y popular, ¡No queremos represión exigimos solución! Más de 17 mil disidentes, provenientes de 19 estados, marcharon hacia Los Pinos; las demandas centrales son tres: aumento salarial del 100 por ciento, elevar el aguinaldo y rezonificación completa.

Hechona Portillo (disidente) sentenció que no cesarán hasta conseguir el 100 por ciento de aumento, frente a la cerrazón de las autoridades para negociar. La CNTE denunció que el Secretario General del SNTE traiciona los ideales del magisterio en busca de poder.

Rechazaron el 16 por ciento de aumento pactado entre la SEP y el SNTE, pues consideraron que es un pacto de cúpulas, una burla y un atentado contra la dignidad del profesorado [El Sol de Hidalgo, 16 may. 1997].

Las marchas y paros expresaron la inconformidad de la disidencia sobre las negociaciones llevadas a cabo entre las autoridades educativas y los representantes del SNTE en torno al aumento salarial, pero de trasfondo buscó ser el interlocutor y negociador con las autoridades educativas.

Asimismo, hubo resistencia de la CNTE en la división del magisterio por entidad federativa, tal como lo señaló el ANMEB, dado que en él se marcó la desconcentración de la conducción y operación del sistema de educación básica y normal, manifestado por los representantes de la CNTE en la actual CDMX:

[...] Claudio Flores Osorio, disidente de la sección 22 de Oaxaca manifestó que no están dispuestos a negociar Estado por Estado, pues la experiencia del año pasado no generó resultados positivos y que sus demandas fueron atomizadas.

Reiteró que seguirán en movilizaciones hasta las últimas consecuencias y de ser posible extenderán el paro en todo el país y la toma de instituciones públicas [El Sol de Hidalgo, 22 may. 1997].

Otra de las estrategias que implementó la CNTE para tratar de ser interlocutor fue la elaboración de pliegos petitorios para ser escuchados por las autoridades y argumentaron que eran “excluidos de las decisiones sobre la vida sindical” (Street, 2000, p.178), ante ello señalaron que el SNTE no escucha las opiniones de la base magisterial en la búsqueda del poder; sin embargo, esta estrategia no rindió frutos, porque no pudieron sostener un diálogo con los funcionarios, como se puede observar:

[...] Alejandro Palomo Chávez de la CNTE, dijo que esta organización propondrá un pliego petitorio que responda a las inquietudes de la base magisterial, por ello se trabaja con las opiniones de los maestros para que se hagan llegar al gobierno [El Sol de Hidalgo, 03 may. 1999].

El pronunciamiento de discursos de la CNTE sobre la necesidad de escuchar a la base magisterial solía ser recurrente, por ello arguyeron la búsqueda de un diálogo con las autoridades educativas, ya sea federales o estatales, como se visualizó en la siguiente nota periodística:

[...] Momentos de tensión se vivieron, al ser tomadas las instalaciones de la Cámara de Senadores, por maestros disidentes provenientes de Michoacán, Oaxaca y Estado de México.

El Secretario personal del Presidente de la Gran Comisión del Senado, Genovevo Figueroa Zamudio, señaló que los maestros Raúl Morales y Gonzalo Martínez Villagrán, entregaron dos pliegos petitorios en el que demandan una auditoría a la SEP, por los graves desvíos de recursos financieros, materiales y humanos, también se audite la nómina regular y sobre todo aquellas que tienen un manejo discrecional en las que no se justifica las "aviadurías" en el sistema educativo nacional [El Sol de Hidalgo, 17 may. 1997].

Se advierte que la CNTE entró en el juego político y denunció la carencia de democracia y corrupción al interior del magisterio, para ello utilizó “estrategias de lucha radical para expresar diversas demandas de los trabajadores de la educación, con énfasis en las salariales” (Fierro, Tapia y Rojo, 2009, p.8) y estuvo en contra de la descentralización del Sistema Educativo Nacional, aspecto que los representantes del SNTE se posicionaron a favor al firmar en conjunto con las autoridades educativas federales en el ANMEB.

No obstante, de forma consistente la disidencia y el SNTE demandaron con mucha fuerza la asignación de mayor presupuesto al ámbito educativo, concentrado en los incrementos salariales de los maestros, como camino para llegar a la calidad educativa.

c. El incremento salarial como expectativa para mejorar la calidad educativa

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hubo un movimiento político la remoción de Carlos Jonguitud Barrios y el arribo de la Mtra. Elba Esther Gordillo al frente del SNTE, para favorecer el proyecto modernizador de esta gestión (Camacho, 2001) y con la llegada de Ernesto Zedillo a la conducción de la SEP se firmó el ANMEB.

Ibarrola y Silva (2015) señalaron que el Estado dentro de las políticas públicas de profesionalización del magisterio iniciadas en la década de los ochenta y potencializadas en los noventa con el ANMEB se incluyó tres grandes apartados, uno de ellos fue la revaloración de la función magisterial mediante seis aspectos, entre los que destacan el salario profesional, la formación, actualización, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo. Y también implantadas en la Ley de Educación (1993) en donde se estableció la creación de un Sistema Nacional de Formación, Actualización y Superación del Magisterio; el Gobierno Federal se comprometió a otorgar un salario profesional; estos aspectos de manera inicial en este sexenio representaron mejoras sustantivas en el ingreso salarial de los maestros, como se observa en lo plasmado en dicho documento:

[...] Desde el 1° de diciembre de 1988 y hasta antes del pasado Día del Maestro, los salarios del magisterio habían recibido importantes incrementos que significaron para el maestro comenzar a recuperar su poder adquisitivo.

El 15 de mayo pasado, como es habitual en esa fecha, el Gobierno Federal acordó con el SNTE el otorgamiento de un aumento adicional. Con ese importante incremento se alcanza el intervalo entre tres y cuatro salarios mínimos, señalado por la propia organización gremial como salario profesional (GF/1993, p. 13).

Lo anterior, representó mejoras en el incremento salarial y en las prestaciones para el magisterio nacional; alcanzando en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, promesa hecha en el ANMEB del salario profesional, llegando a los cuatro salarios mínimos, dado que “en ese tiempo había dinero y se aumentó el salario” (Camacho, 2001, p. 6).

Sin embargo, al Gobierno Federal en los subsecuentes sexenios le fue imposible sostener los montos de incrementos salariales de forma anual para más de un millón y medio de trabajadores de la educación; por lo que presentó promesas incumplidas y contradicciones, en palabras de Ibarrola y Silva (2015) “los acuerdos más débiles son los que se refieren a la consolidación de un salario profesional digno” (p. 155).

Ante este panorama, el SNTE uso como recurso la obtención de un grado superior de escolaridad “como mecanismo para alcanzar una mayor profesionalización, justificar importantes incrementos salariales y lograr el reconocimiento social a su desempeño” (Ibarrola y Silva, 2015, p. 158); por lo que el SNTE presionó para hacer cumplir con lo establecido en el ANMEB y de forma sostenida demandó el salario profesional, expresando la necesidad de más presupuesto al Programa Nacional de Carrera Magisterial, a fin de estimular el desarrollo profesional de los maestros mediante la promoción horizontal que diera la posibilidad de obtener mayores oportunidades de ascenso (Latapí, 2006) y lograr la esperada calidad educativa.

Ante el embate de las crisis económicas, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se informó la asignación de presupuesto al Programa Nacional de Carrera Magisterial, el cual, dio inicio en enero de 1993 con retroactivo a septiembre de 1992; este programa fue un sistema de promoción horizontal para incentivar la profesionalización de los docentes de educación básica, a través de un estímulo económico; donde los profesores frente a grupo tenían la posibilidad de acceder a niveles superiores de estímulo, sin cambiar de función, “la carrera magisterial tiene cinco niveles del A al E a los cuales corresponden ingresos adicionales que van del 28.5% del salario profesional para el primer nivel al 224% para el nivel superior” (Ornelas, 1997, p.5).

Los docentes que participaron deberían de contar con nombramiento definitivo, estar ubicados en el nivel de educación básica y desempeñar la función de docente frente a grupo, de director, supervisor o ejercer actividades técnico-pedagógico; la propuesta fue la promoción de aquellos docentes que obtuvieron los puntajes más altos.

La revaloración de la función docente con el ANMEB tuvo implicaciones considerables en el presupuesto de egreso de la federación, dado que este Programa Nacional de Carrera Magisterial necesitó un incremento presupuestal anual de manera significativa

como se señaló, el representante del sindicato a nivel nacional, “[...] El CEN del SNTE informó que este miércoles se dará a conocer la lista de maestros que serán incorporados a carrera magisterial, lo que representa una derrama económica de 30 millones de pesos” [El Sol de Hidalgo, 27 may. 1997].

El ANMEB mencionó el impulso el arraigo y la motivación de los docentes a través del Programa Nacional de Carrera Magisterial cuyo propósito fue que los maestros tuvieran niveles salariales superiores, basados en la preparación profesional (25%), desempeño profesional (35%), actualización en cursos (15%), grado académico (15%) y antigüedad en el servicio (10%).

El Programa Nacional de Carrera Magisterial inició siendo un sistema de promoción horizontal, donde los profesores participaban de manera voluntaria e individual para acceder al estímulo económico sin necesidad de cambiar de actividad; este programa tenía cinco niveles “A”, “B”, “C”, “D” y “E” e incluyó mejores salarios para docentes cumplidos (Ornelas, 1997), lo anterior implicó un ascenso del poder adquisitivo para algunos docentes que mostraron habilidades².

El presupuesto educativo destinado al incremento salarial paulatinamente se convirtió en el tema central bajo el cual, los actores sociales como la CNTE y el SNTE movieron sus estrategias para obtener beneficios, por ello implementaron distintos instrumentos que estaban a su alcance como la realización pliegos petitorios, marchas, alianzas y negociaciones; asimismo, ambos actores buscaron ser copartícipes con las autoridades educativas en la conducción del Sistema Educativo Nacional, además de la búsqueda de poder de sus dirigentes:

[...] Maestros de la CNTE señalaron el abandono de la educación con base en el recorte del presupuesto, lo que ocasiona una profunda caída del poder adquisitivo de los trabajadores, superior al 80 por ciento.

Los planes sexenales en materia educativa han fracasado pues no se ha alcanzado las metas en cobertura, analfabetismo, deserción y excelencia, ante ello, urge asignar mayor presupuesto al sector educativo, para recuperar la calidad y su sentido social [El Sol de Hidalgo, 17 may. 1997].

² Ver anexo B *Tabla de asignación del Presupuesto Federal al Programa Nacional de Carrera Magisterial*.

En este sentido, lo propuesto en el ANMEB presentó una serie de errores y promesas que no se cumplieron y a finales de los años noventa las demandas del SNTE y de la CNTE concurrieron con más ahínco en la urgencia de la asignación de mayor presupuesto al sector educativo, argumentando la consecución del ANMEB, sin embargo, durante el periodo referido, en el sexenio de Ernesto Zedillo el gasto nacional en educación fue insuficiente; según García (s/f) no existió “presupuesto para educar a la población que lo demandó” (p. 95).

Si bien su predecesor, Carlos Salinas de Gortari otorgó un crecimiento en gasto educativo, muestra de ello fue el último informe de gobierno, en donde se mencionó que “se destinó el 6.2% del PIB a la educación y para 1994, en el sexenio de Ernesto Zedillo se reportó el 5.4% del PIB” (García, s/f, p. 92), datos que corresponden al gasto nacional.

Esta disminución del gasto educativo, durante el sexenio de Ernesto Zedillo tuvo concordancia con la disminución del incremento salarial, al respecto, los representantes de la disidencia y del SNTE solicitaron mayor presupuesto al gasto educativo y pusieron especial interés en la solicitud de mayor incremento directo al salario:

[...] Maestros recibirán a partir de mañana un incremento de 19 por ciento directo al salario y 8 por ciento en prestaciones. Vázquez Vigil, Representante del CEN del SNTE, quien tiene dos meses al frente del sindicato magisterial, consideró que el resultado de las negociaciones fue un “avance”, sobre todo en un contexto de recortes presupuestales debido a la caída de los precios del petróleo [La Jornada, 15 may. 1998].

El incremento salarial pactado entre el Gobierno Federal y el Representante del CEN del SNTE ponen al descubierto la situación del país, al respecto, Ayala (2009) señaló que entre 1995 – 1997 los salarios del magisterio descendieron, como se observa en el incremento otorgado en 1998 respecto al siguiente año, es decir, en 1999 presentó un decremento salarial del 19 por ciento al 17 por ciento para los maestros, pese a ello, la dirigencia magisterial del SNTE, mencionó la defensa del sueldo magisterial:

[...] Acepta el SNTE, el 17 por ciento de aumento salarial para los profesores. Vázquez Vigil sólo anunció el incremento global de 20 por ciento e insistió que lograron que no se deteriorará el sueldo del magisterio a pesar de que el presupuesto destinado a este rubro es inferior a mil 193 millones de pesos con respecto al presupuesto del año pasado.

El Secretario de Estadística y Planeación dijo que el recorte al gasto educativo fue obra de un gobierno que desde su propuesta de presupuesto para 1999 le quitó recursos al sistema educativo, pero destinó este año 125 mil millones de pesos para el rescate bancario [La Jornada, 15 may. 1999].

Tras las negociaciones establecidas entre las autoridades educativas federales y el Representante del CEN del SNTE, éste último como actor de todas las negociaciones sobre las condiciones de trabajo, tales como salarios, prestaciones, estímulos y reconocimientos; expresó la defensa de los derechos de los trabajadores de la educación; sin embargo, Ayala (2009), afirmó que frecuentemente los funcionarios federales, estatales y líderes del SNTE hacen alarde del incremento al salario que anualmente le otorga al magisterio.

La crisis económica en los años noventa repercutió en los salarios de los maestros, los cuales “no recibieron incremento, por el contrario, perdieron su poder adquisitivo frente a la inflación y devaluaciones sucesivas del peso” (Ayala, 2009, p. 9), en este sentido, la devaluación del peso que sufrió el país, ayuda a comprender por qué ante la disminución del PIB decreció el gasto nacional al sector educativo y por ende al incremento salarial.

Frente a este panorama, once años después el Programa Nacional de Carrera Magisterial presentó algunas dificultades, el SNTE anunció la falta de recursos económicos que incentivarán a los docentes y emitió la siguiente nota:

[...] Las cifras lo demuestran: casi la mitad de los profesores llevan años "estacionados" en el nivel más bajo del programa de estímulos denominado Carrera magisterial y 30 por ciento de las plazas ni siquiera participan en lo que ha sido rebautizado por los docentes como *barrera magisterial*.

El año pasado 600 mil profesores concursaron en la selección con la esperanza de mejorar su salario, pero sólo 8 por ciento logró ingresar o promoverse y el restante 92 por ciento tiene que aguardar otra oportunidad.

Carrera magisterial, la otra gran apuesta para mejorar el salario de los profesores, tampoco ha cumplido su objetivo, afirma Miguel Alonso Raya, integrante del SNTE. "En 11 años más bien se ha convertido en un problema, porque el presupuesto es muy bajo (el más reciente fue de un millón 200 mil pesos), lo que deja fuera a la mayoría de los docentes" [La Jornada, 15 may. 2003].

En este sentido, el Programa Nacional de Carrera Magisterial fue anunciado en un principio como el programa de estímulos económicos mediante el reconocimiento y apoyo a

los docentes, sin embargo, dicho programa según Jiménez (2003) tuvo varias complicaciones como los problemas de corrupción y simulación al interior del gremio, además del desencanto de la mayoría de los maestros y causó falta de optimismo para incrementar el salario profesional, como lo señaló el ANMEB.

Lo antes dicho, abrió brechas enormes de desigualdad en el salario de los profesores entre quienes accedieron a niveles altos de carrera y quienes no ingresaron o se quedaron el primer nivel, al respecto, se analiza que la política para la obtención de un salario profesional giró en torno a la evaluación y la estratificación de los maestros como la estrategia que justificó la diferencia de sueldos, sin embargo, no se llegó a generar procesos de cambio para la mejora de la educación (Latapí, 2006).

Ante este panorama, el SNTE continuó con la demanda de la asignación de presupuesto en favor de la estimulación los docentes; muestra de lo anterior, en el año 2006, siendo presidente Vicente Fox, la Maestra Elba Esther Gordillo anunció en el festejo del día del maestro, que era necesaria “la revisión de la carrera magisterial, la cual ha perdido esencia e impulso, y que, como consecuencia de la falta de una evaluación pertinente, no ha logrado plenamente su misión” [La Jornada, 16 may. 2006].

En el sexenio de Vicente Fox, el magisterio continuó muy similar, el SNTE “se reorganizó para seguir controlando parcelas de la administración de los servicios educativos. De allí el nombre de “neocorporativismo, porque en los hechos el corporativismo está vigente y vigoroso y continúa usando sus armas favoritas: chantaje, amenaza y extorsión” (Camacho, 2019, p. 224).

Lo antes mencionado también tuvo eco en el sexenio de Felipe Calderón, cuando, la maestra Elba Esther Gordillo, señaló incluir en el Plan Nacional de Desarrollo “la construcción de un segundo piso” mediante carrera magisterial” [La Jornada, 15 may. 2007], lo que representó la perseverancia de la dirigencia del SNTE para lograr mayor asignación del presupuesto llevada a las mesas de negociación con el Gobierno Federal.

Desde la perspectiva de Ornelas (2008), el Gobierno Federal tras la firma del ANMEB:

[...] el SNTE arrancó concesiones al gobierno para recompensarlo por su aceptación de federalizar la educación. Las mercedes explícitas fueron

mejoras sustantivas a los docentes (incrementos de salarios e incentivos por medio de la carrera magisterial), ofertas de actualización y galardones simbólicos (la reelaboración de la función magisterial). Y entre las concesiones implícitas se permitirían de nuevo la colonización de las instancias de gobierno de la educación básica (p. 455).

Al respecto, según Oszlak (1978) los Estados en América Latina se han caracterizado por tener mecanismos de control sobre la sociedad, mediante “varias combinaciones de represión, cooptación y organización corporativa” (p.4), aspectos que conllevaron a una creciente autoridad, con formas de dominación política mucho más autoritarias y burocráticas, donde se “privilegia excesivamente la acumulación de poder en un "centro" nacional y pueden ser interpretados como avances en la dirección del "desarrollo político” (p. 3).

En este sentido, el Estado mexicano ha implementado mecanismos de control corporativo, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales como parte del aparato burocrático del Estado han establecido alianzas con el grupo del SNTE, provocando un anquilosamiento al interior del Sistema Educativo Nacional debido a la propia inercia de las organizaciones, ya que el “pacto corporativo entre el Estado y el sindicato se reconoce por medio de fuertes alianzas políticas entre cúpulas sindicales, partidos políticos y élite política gobernante” (Leyva y López, 2016, p. 49), donde el SNTE fue el único intermediario con las autoridades educativas.

De acuerdo con Oszlak (1978) los Estados Americanos han cooptado a las sociedades, dado que los Estados tienen “la capacidad de integrar actores estratégicos al poder dominante haciendo uso de mecanismos informales (prebendas, dinero) y formales en la integración al sistema de partidos” (p. 8), en el caso del Sistema Educativo Nacional, la integración del SNTE como un actor estratégico al poder dominante, llevó a la educación a una disminución en su desarrollo.

Se puede considerar que el Gobierno Federal durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa tuvo ciertas prerrogativas con la dirigencia del SNTE, lo que acarreó el mantenimiento del poder del grupo gordillista al frente de la representación del SNTE; este grupo ganó beneficios para la base magisterial pero también obtuvo poder no solo en el ámbito

educativo, sino dio paso a un proyecto más allá de lo laboral en la defensa a toda costa de sus intereses.

Ornelas (2008), mencionó que el gobierno de Felipe Calderón otorgó más poder a la Mtra. Elba Esther Gordillo, al otorgarle canonjías a partir de cuadros burocráticos no solo presente al interior de la educación básica, sino se extiende a otras instituciones como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), además recalcó que este poder deviene de el régimen corporativista, como se advierte en el siguiente apartado.

d. El ADN del corporativismo

Según Bizberg (1990) en México el corporativismo es un sistema de representación de intereses, donde los actores desarrollan actividades jerárquicas, funcionales y obligatorias reconocidas por el Estado que permiten controlar a sus dirigentes, el tipo de demandas y el apoyo que reciben.

En este sentido, se arguye que el Estado mexicano mediante las corporaciones, como los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones públicas promovió beneficios a los trabajadores y a sus dirigentes, a cambio de control de sus agremiados mediante el partido oficial (Ornelas, 2008 y Ornelas, 2011), por ello “El ADN corporativo está en la médula de esas organizaciones” (Ornelas, 2011, p. 68).

A finales de los años noventa, en las campañas electorales se advierte la participación del magisterio a favor del Partido Político Oficial del gobierno, Partido Revolucionario Institucional (PRI)³, con el que el SNTE estableció alianza con la intención de obtener beneficios, en la siguiente nota periodística, se puede advertir que los candidatos del reconocen la participación del gremio:

[...] Candidato a senador del PRI Esteban Ángeles, en reunión con maestros de Huejutla, mencionó que hay un amplio reconocimiento al magisterio por su labor fundamental, porque son los orientadores de conciencia, conducta y gestores de soluciones en las comunidades, y todavía se dan tiempo para

³ El PRI fue el partido político oficial del gobierno, fundado el 4 de marzo de 1929 por el expresidente Plutarco Elías Calles; y fue el partido gobernante en México durante setenta años consecutivos de 1930 a 2000 en el ejecutivo federal.

realizar actividades políticas a favor de nuestro partido y candidato a la república [El Sol de Hidalgo, 27 may. 2000].

Recordemos que el PRI fue el partido hegemónico que tuvo influencia sobre la política de la nación ya que controló al sector obrero, campesino y popular, con la intención de asegurar su control político, al ganar la mayoría de las elecciones monopolizando el poder o bien obteniendo la mayoría de puestos de elección popular (Audelo, 2005). En este aspecto, la colaboración de gremios a favor de la continuidad del partido explica la existencia de un “sindicalismo oficialista [...] subordinado por el Estado mexicano para que apoyará los procesos electorales a favor del PRI” (Muñoz, 2011, p. 2), además de que, por medio del PRI, el SNTE obtenía representaciones en municipios, congresos locales y en el congreso federal (Ornelas, 2008; Muñoz, 2011).

Al respecto, Santibañez (2008) señala que en América Latina los sindicatos de docentes están estrechamente vinculados con el Estado lo que facilita su politización, por ello la participación sindical tiene tintes de carácter político y al entremezclarse el sistema educativo con lo político, genera antagonismos entre los actores sociales que participan en el campo, como se muestra a continuación:

[...] Labastida (FLO), ante maestros de Zapopan, Jalisco; se pronunció por escuelas bien construidas y equipadas para una educación de calidad, con maestros de tiempo completo y sueldos de tiempo completo para construir la patria que soñamos.

Agradeció la presencia de profesores e hizo mención que cala cuando no se respeta su dignidad, su profesionalismo y su decisión de ser libres de decidir con quién estar [El Sol de Hidalgo, 11 jun. 2000].

La estructura de gobierno por la vía del autoritarismo estimuló la creación de las organizaciones sindicales y las incorporó a un sistema político que controló por medio de un partido dominante, el PRI (Audelo, 2005), por ello en este tiempo, al ser los profesores sindicalizados militaban con el PRI. También estableció las reglas del juego, desde arriba, sin embargo, desde abajo estas organizaciones fueron poderosas políticamente, en ese marco de relación, el estado mexicano logró perpetuar por un largo periodo el control y reprimió toda movilización (Bizberg, 1990).

El SNTE como grupo con diversos intereses, conservó su estructura corporativa a partir de la utilización de diversos recursos en campañas electorales en favor de sus aliados (Muñoz, 2011); en este sentido, Ornelas (1999), señala que la lealtad al PRI, otorgó “posiciones políticas al SNTE, tanto en los congresos locales como en el federal, los ayuntamientos y los gobiernos de los estados, pero, sobre todo, el PRI permitió que algunos maestros prosiguieron su carrera como funcionarios de la SEP” (p. 297).

Las alianzas del magisterio con los candidatos del partido político dominante en esta época, no solo se llevó a cabo en el nivel federal, también se replicó en el estado de Hidalgo, donde los docentes hidalguenses apoyaban a los candidatos del PRI:

[...] Maestros de Apan de diferentes niveles educativos ofrecieron dar su voto a favor del tricolor (Omar Fayad y Labastida), ya que tienen la mejor propuesta. Omar Fayad dijo que él y Labastida consideran que la educación básica y profesional debe de ser pública y gratuita a la que tengan acceso todos los mexicanos [El Sol de Hidalgo, 28 may. 2000].

Las alianzas establecidas entre la dirigencia del SNTE y los candidatos priistas otorgaron votos a los candidatos del PRI, y a su vez generaron el mantenimiento del poder. De acuerdo con Oszlak (1978) en la conformación del Estado suele existir una combinación de variables que determinan ciertos rasgos constitutivos y no otros, que los hace únicos, su despliegue de forma histórica la vuelve compleja.

En “la historia política de México, el hecho de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) haya cooptado y controlado desde su creación, al sector obrero, campesino y popular de la sociedad civil organizada ha limitado la participación social” (Audelo, 2005, p.1) de otros actores sociales, y ha generado “un modelo institucionalizado de elaboración de políticas públicas, una forma de organización, un sistema específico de relaciones y un sistema de control” (Audelo, 2005, p.2).

Las relaciones entre el aparato gubernamental y la dirigencia del SNTE generó una serie de relaciones, donde estos últimos obtuvieron ciertos beneficios a favor del gremio magisterial entre los que destacan salarios, empleos estables, otorgamiento de cuotas de poder dentro del partido oficial en forma de candidaturas a puestos de elección popular, aspectos que llevaron a considerar la existencia de una relación corporativa entre el SNTE, el PRI y el Gobierno (Muñoz, 2011).

Según Muñoz (2011), el SNTE apoyó los procesos electorales a favor del PRI, que a su “vez se vio reflejado en el acceso de sus líderes sindicales a cargos de elección popular y en la administración pública” (p.1), en este sentido, el SNTE fue una fuerza política con capacidad de injerencia en la administración pública, más allá del ámbito educativo.

En la década de los años noventa el partido hegemónico PRI, fue impulsado por las organizaciones de los trabajadores mediante la incorporación de sindicatos, donde el gobierno reconoció y autorizó la intermediación con él, con el objetivo de “crear un mecanismo de representación política que pudiera neutralizar los elementos conflictivos” (Ornelas, 1999, p. 97) con base a los acuerdos y alianzas con el aparato estatal.

Aunque esta realidad cambió, Gordillo se convirtió en una discreta aliada de Fox desde antes de los comicios del 2000. Iniciado el primer gobierno de alternancia, la maestra avaló el nombramiento de Reyes Tamez como Secretario de Educación Pública” [El Diario, 03 mar. 2003] y se alió poco a poco al Partido de Acción Nacional (PAN), y en septiembre de 2005 dejó al PRI [La Jornada, 20 sep. 2005], en este mismo año creó el Partido Nueva Alianza (PANAL).

e. Simbiosis entre el gobierno y el SNTE

Esta relación corporativa entre el aparato estatal y la representación del SNTE se mostró en los años noventa, con el ANMEB el Gobierno Federal transfirió a los gobiernos estatales ciertos grados de autoridad para administrar la educación básica y normal (Ornelas, 2012), no obstante, los gobiernos estatales celebraron una segunda negociación al interior de cada una de las entidades federativas, como se observa en la siguiente nota:

[...] Después de 25 días, maestros disidentes de 18 estados de la república regresan a sus entidades para la segunda fase de negociación, después de acordar con gobernadores la distribución de mayores recursos a favor de los maestros y la educación.

Sin embargo, los maestros de Guerrero se resisten a regresar a su entidad, ante ello Juan Díaz, miembro del CEN del SNTE sostuvo que es un grupo minoritario que busca pretexto para continuar el conflicto pues tienen una estrategia de hacer grande algo, de lo que en realidad es, además de tener intereses desconocidos [El Sol de Hidalgo, 09 jun. 2000].

Con base en lo antes mencionado, el SNTE alcanzó cierta autonomía de poder en las dependencias encargadas de administrar la educación básica en los estados, ello se debió a que el gobierno cedió y estimuló varias posiciones de los miembros del SNTE en la SEP, ocasionando la colonización del SNTE al interior de dichas secretarías (Ornelas, 2008).

En este sentido, las relaciones políticas entre el aparato burocrático de la SEP y el gremio magisterial se basaron en “un mecanismo institucional que permitió a los dirigentes del Sindicato ascender en la jerarquía de la SEP y promover sus propios intereses corporativos en el contexto de política nacional” (Ornelas, 1999, p. 298), asimismo el aparato burocrático de “los estados quedaron a cargo de funcionarios que habían empezado su carrera como militantes del SNTE” (Ornelas, 2008, p. 452), causando el impulso de los intereses del SNTE, dado que sus militantes “hacen la custodia del sindicalismo unitario para proteger el status quo del que son beneficiarios” (Ornelas, 2011, p. 67).

El SNTE ha tratado de mantenerse unido, fuerte, sólido, capaz de negociar, bajo la bandera de unidad en defensa de los derechos de los trabajadores de la educación, y manteniendo “la fuerza que representa para negociar con el gobierno y la salvaguarda del derecho social a la educación, entre otros asuntos” (Ornelas, 2011, p. 67).

Estas negociaciones entre el Gobierno y el SNTE se observaron en los años noventa, el poder ejecutivo federal con la intención de modernizar al país, implementó estrategias para mejorar la calidad de la educación y colocó al centro la asignación de recursos económicos a fin de alcanzar dicho objetivo, lo cual, fue capitalizado por el SNTE y la CNTE, quienes demandaron de forma persistente mayores recursos, no obstante, de forma sostenida hubo una simbiosis entre el Gobierno y el SNTE, dejando de lado, la participación de otros actores sociales, es decir, la mesa de negociación se lleva a cabo entre el Gobierno y el SNTE, mientras que la CNTE hizo la misma solicitud por la vía de la movilización.

A partir del ANMEB paulatinamente comprendieron el SNTE y la CNTE que estaba en el centro la asignación de recursos crecientes para mejorar la calidad de la educación, por ello, emergió con mucha fuerza las demandas de incremento salarial, como se muestra en la siguiente nota periodística:

[...] José Santacruz, Representante del Comité Ejecutivo Nacional, habló de los acuerdos firmados de descentralización de la educación a los Estados, en

donde los gobiernos estatales y federales se comprometieron a mejorar los salarios [El Sol de Hidalgo, 03 may. 1999].

Con la descentralización educativa se hizo patente el compromiso del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales para incrementar el gasto en educación, siendo la asignación del presupuesto educativo un porcentaje considerable dentro del presupuesto de egresos, en relación con esto Ornelas (1999) señaló que en el ciclo escolar 1991 – 1992 “el gobierno federal aportaba más de 80% del gasto total en educación” (p. 293); lo que implicó un tema esencial para el gobierno.

Dentro de este presupuesto destinado al ámbito educativo, los dirigentes sindicales vieron propició la demanda del incremento salarial, argumentando ser la vía para la mejora de la educación; lo anterior se vió en las negociaciones realizadas entre las autoridades educativas y los representantes del SNTE:

[...] El regreso de más de 10 mil maestros a sus estados para continuar la segunda fase de las negociaciones, ya que las demandas no fueron cabalmente resueltas por el gobierno federal. Los maestros realizaron marchas y plantones en condiciones desfavorables, demandan el 100 por ciento de incremento salarial, 90 días de aguinaldo y revalorización de vida cara.

En este periodo el SNTE sostuvo 5 encuentros con la CNTE, los disidentes exigían aclaración de cuotas sindicales canalizadas a campañas de partidos políticos. El líder sindical Tomás Vázquez Vigil, solicitó regresar a sus estados, afirmando que era un grupo minoritario.

El martes 6 de junio, más de 5 mil maestros marcharon hacia Los Pinos, donde fueron recibidos por una comisión de la SEP, de la Secretaría de gobernación y de la presidencia, donde se dio el compromiso del gobierno federal la canalización de más recursos para la educación [El Sol de Hidalgo, 10 jun. 2000].

Se puede advertir que las negociaciones con las autoridades educativas a nivel federal favorecieron las negociaciones en cada uno de los estados; las negociaciones entre las autoridades educativas y la dirigencia del SNTE se hicieron visibles en la sincronización sobre la petición del regreso a los estados de los maestros disidentes, al canalizarse en cada entidad federativa recursos en el ámbito educativo.

Los montos destinados al sector educativo, en tanto su distribución y uso, es asignado por el ejecutivo federal, quién define los salarios y prestaciones de los trabajadores de

educación; según Ornelas (1999); Zorrilla y Barba (2008), México se caracteriza por tener un gobierno centralizador, nombrado como “federal”, donde el gobierno central mantiene partes importantes y funciones sustantivas.

Zorrilla y Barba (2008) destacaron que con el ANMEB se experimentaron varios cambios en aspectos políticos, jurídicos, sociales y económicos que influyeron en la concepción, función, operación del gobierno, sin embargo, algunos rubros continuaron siendo asignados por la federación; al respecto, Ornelas (2003) sostuvo que con la firma del ANMEB el gobierno mexicano procuró incrementar su legitimidad sin perder el control de la educación, ocasionando que lo local permaneciera débil.

En este aspecto, Ornelas (1999 y 2003) señaló que con el ANMEB al transferir autoridad, recursos y obligaciones de la administración central a los gobiernos de los estados no se aplicó al cien por ciento, ante la necesidad de “mantener el control y la homogeneidad del sistema como un todo, el gobierno central conserva las funciones normativas y la capacidad de asignar la mayor parte de los recursos fiscales a la educación” (p. 287), lo que generó una política de la ambivalencia entre el control y la eficiencia del sistema.

Con base en lo anterior, los montos asignados por el Gobierno Federal fueron negociados entre las autoridades federales de la SEP y la dirigencia nacional del SNTE, de manera anual, como se observa, en la nota periodística:

[...] La SEP destaca que el incremento general de 22 por ciento en las percepciones “constituyen un extraordinario esfuerzo presupuestal, dentro de las condiciones que imperan en nuestro país para continuar en el avance de la consolidación del salario profesional magisterial, solicitado por el SNTE” [La Jornada, 15 may. 1996].

De acuerdo con Ornelas (2008) con la Mtra. Elba Esther Gordillo como representante del SNTE, se consiguió “excelentes condiciones de trabajo, prestaciones y mejores ingresos para los docentes” (p. 463), como lo enunció el Profr. Rafael Ochoa Guzmán, quién fue operador político de la Mtra. Elba Esther y líder nacional del SNTE, quien señaló la mejora de la calidad a partir de equipamiento y otorgamiento de estímulos a los maestros:

[...] El líder nacional del SNTE, Rafael Ochoa Guzmán ratificó que se llegó al acuerdo del 11 por ciento al salario directo y 2 por ciento a prestaciones con retroactivo al primero de enero. Para mejorar la calidad de la educación se implantará el Programa de Tecnología Educativa con aportaciones del

gobierno federal, estatal e iniciativa privada; a fin de que los maestros cuenten con una computadora equipada con software educativo.

En tanto el mejoramiento académico se otorgará un aumento de 500 millones de pesos al Programa de Carrera Magisterial que permita mejorar las percepciones de los profesores y adicionalmente se proporcionará el 25 por ciento sobre el monto actual del Programa de Compensación Provisional Compactable para los docentes que laboran en la zona económica dos, con la intención de disminuir la brecha con la zona tres.

En el aspecto humano y social se impulsará con el ISSSTE un programa de vivienda para otorgar 12 mil créditos para la adquisición de residencia y se otorgarán 232 mil préstamos personales [El Sol de Hidalgo, 15 may. 2001].

Dado que el SNTE es una organización sindical poderosa de México, su poder se extendió en la vida política, en este sentido, las demandas del magisterio fueron otorgadas, gracias al corporativismo vertical, a partir de las cuales, obtuvo ganancias laborales y económicas para sus agremiados.

El SNTE como actor titular de los intereses de los trabajadores de la educación, solicitó la inversión creciente en el salario profesional, para tal efecto se llevaron a cabo negociaciones dúplex, dicho de otra manera, se generó una práctica creciente de “doble negociación”, es decir, por un lado, la que se realiza en el “ámbito central entre el gobierno federal y la dirigencia nacional del sindicato y, por otro, la que se lleva a cabo en cada estado entre el gobierno estatal y la dirigencia seccional del mismo sindicato” (Zorrilla y Barba, 2008, p.17).

En este escenario marcado por la política descentralizadora en donde emergieron los primeros brotes o expresiones de un juego político en el ámbito local, es notable la participación del gobierno estatal, a partir del aparato burocrático de la SEPH, la dirigencia de la sección 15 del SNTE y la disidencia en el estado de Hidalgo, todos los actores centrados en el incremento salarial.

2. Participación y toma de posiciones de los actores sociales en el estado de Hidalgo

Al interior del estado de Hidalgo a finales de los años noventa se expresó el descontento por el incremento salarial por parte de los simpatizantes de la CNTE, como una situación socialmente problematizada, en torno a la cual se demostraron una serie de tomas de posición de diferentes actores sociales, como los representantes del SNTE quienes negociaron con las autoridades argumentando la defensa del salario.

La disidencia estatal durante el periodo de 1997 al 2000, fue el primer actor social que mencionó la necesidad de la creación de la Escuela Normal Superior del Estado, sin embargo, en mayo del año 2000 convergieron el SNTE y la CNTE en esta demanda.

Ante esta situación socialmente problematizada, el incremento al salario en momentos de coyuntura social, los diferentes actores tomaron diferentes posiciones y establecieron relaciones de fuerza, por su parte las autoridades investidas de poder público otorgaron legitimidad al SNTE debido a un mandato legal para negociar las relaciones laborales de los trabajadores de la educación, como lo establece el ANMEB.

a. El descontento por el incremento salarial

En el apartado anterior, se señaló qué, con la descentralización educativa se inició un juego político entre diferentes actores sociales, quienes implementaron estrategias para incidir en la política pública, a partir de ciertas condiciones ideológicas, estructurales e institucionales (Ornelas, 1999).

Al interior del estado de Hidalgo, uno de esos actores fueron los maestros disidentes o miembros de la CNTE quienes a finales de los años noventa estaban inconformes por el incremento salarial pactado entre autoridades educativas y la dirigencia del SNTE a nivel federal.

Dicha inconformidad fue expresada mediante la movilización de disidentes en la ciudad de Pachuca, pidieron mayor aumento salarial e incremento en días de aguinaldo, como se observa en la siguiente noticia:

[...] Maestros disidentes recorrieron las calles de Pachuca, gritando “aumento del 100 por ciento y 90 días de aguinaldo”; sus consignas estaban dirigidas a la prensa, "prensa vendida que acepta mordida", "se ve, se siente, la prensa si se vende", "no somos uno, no somos cien, prensa vendida cuéntanos bien". Lanzaron gritos que el 16 por ciento era un aumento de simulación y otras expresiones que justificaban su ausencia en las aulas "el maestro en la lucha, también está enseñando" y contra el público "A los mirones, les falta pantalones" [El Sol de Hidalgo, 31 may. 1997].

La disidencia en Hidalgo, mostró descontento, manifestándose en las calles, como vía para la petición de demandas ante las autoridades estatales; asimismo sostuvo desde a finales de los años noventa hasta el movimiento magisterial de junio de 2000, la solicitud del 100 por ciento de aumento salarial y 90 días de aguinaldo.

Bajo este contexto, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con el ANMEB (1992) sostuvo que la escasez de recursos restringió el quehacer educativo y erosionó los incentivos y la capacidad de motivar al magisterio nacional, y propuso estimular adecuadamente a los docentes mejorando las percepciones del magisterio, para ello el Programa de Carrera Magisterial daría respuesta a la estimulación de la calidad de la educación, donde los maestros pudieran acceder dentro de la misma función a niveles salariales superiores.

En este aspecto, Latapí (2006) señaló que el Programa de Carrera Magisterial mejoró los ingresos de los maestros, pero no fue un sistema adecuado de evaluación, ni incidió en la mejora de las prácticas docentes y tampoco impactó en la calidad de la educación. A pesar de ello, el magisterio hidalguense demandó el incremento al salario de manera sostenida, como se puede ver en la siguiente nota del desfile del primero de mayo:

[...] Los trabajadores de la educación exigieron respuestas a sus demandas de salario y de prestaciones con motivo del desfile del Día del Trabajo.

Encabezado por el comité ejecutivo de la sección 15 del SNTE, y su secretario general, Cosme Hernández Ortega, un numeroso contingente del magisterio de Hidalgo marchó en apoyo a las demandas del pliego petitorio que entregó esa dirigencia al Gobierno del Estado, el punto más sentido es el aumento al salario, fijado en seis veces el mínimo vigente del Distrito Federal, para plaza inicial.

El profesor Cosme Hernández precisó que es obligación de los gobiernos federal y estatal de aportar mayor cantidad de dinero con el fin de elevar la calidad educativa [El Sol de Hidalgo, 01 may. 2000].

La asignación salarial es determinada por la federación⁴, de acuerdo con el ANMEB, el Ejecutivo Federal se comprometió “a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y la cobertura de educación a su cargo” (GF, 1992, p.8), a tal efecto, el Gobierno Federal cedió la facultad de administrar los recursos a los estados e implementar estrategias, no obstante, existe una paradoja en términos de recursos económicos, al establecer negociaciones entre el Gobierno Federal y la dirigencia del SNTE nacional, lo que afecta a “los presupuestos de los estados y los obliga a destinar recursos a la educación, lo que no es criticable en términos de que es benéfico para

⁴ Ver anexo A *Tabla de incrementos salariales al magisterio en México (1992- 2020)*.

el sector educativo, pero lo hace por encima de las legislaturas locales” (Ornelas, 1997, p. 2).

En el caso de Hidalgo, el gobernador en turno hizo hincapié en la negociación que se dio entre el Gobierno Federal y la Representación del SNTE nacional, a la cual, mediante la negociación entre autoridades locales y el comité de la sección 15 del SNTE, se alcanzó un pequeño porcentaje más al logrado a nivel nacional, como se observa en la siguiente nota periodística:

[...] El gobernador Manuel Ángel Núñez, ante maestros inconformes de la Huasteca y la Sierra menciona que buscará alternativas para el incremento salarial, señaló que a nivel nacional los maestros solo recibieron el 12 por ciento, pero dada la gestión del SNTE, esta cifra aumento en la entidad a 14.52 por ciento y 5 días más de aguinaldo.

Puntualizó que a poco menos de un año de su gestión se han triplicado los recursos, como el bono estatal del día del maestro, bono de inicio de ciclo escolar, becas comisiones de posgrado y homologación de jubilación a maestros jubilados [El Sol de Hidalgo, 13 jun. 2000].

En este sentido, el Gobierno Federal no cedió del todo la transferencia de la asignación de los recursos económicos a los estados, ya que negoció previamente con la dirigencia del SNTE nacional, es decir, transitó entre un vaivén primero en la asignación del presupuesto de egreso a nivel federal y después se sujetó a la negociación a nivel estatal.

En el Estado de Hidalgo, la segunda negociación del incremento salarial se llevó a cabo entre las autoridades educativas estatales y los dirigentes de la sección 15 del SNTE, estos últimos son considerados como representantes de la base magisterial; quienes pusieron en práctica tácticas, algunas arriesgadas o conservadoras según sus recursos e intereses, lo que explica la diferencia de beneficios de la base magisterial, al interior de cada estado:

[...] En conferencia de prensa el Secretario "A" del SNTE, José Ángel Ibáñez Montes, exhortó a los maestros paristas a reiniciar labores, asimismo realizó un recuento de los beneficios salariales y prestaciones.

Acompañado por el Profr. Cosme Hernández, aseguró que los docentes obtuvieron un aumento del 21.06 por ciento vigente a partir del 16 de mayo; además dijo que Hidalgo es una de las entidades donde el magisterio disfruta de mayores beneficios salariales y de prestaciones.

Asimismo, de acuerdo con lo informado por el dirigente sindical, el Gobierno del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

promoverán, ante el Congreso del Estado, la autorización de mayor presupuesto destinado a las instituciones educativas, el cual deberán aplicarse a partir del año entrante [El Sol de Hidalgo, 23 jun. 2000].

Aunque el ANMEB (1992) señaló la importancia del crecimiento al presupuesto para elevar la calidad educativa, como ya se advirtió este incremento fue imposible sostenerlo, ante los embates de las crisis económicas, sin embargo, la dirigencia del SNTE capitalizó este punto y ejerció presión constante hacia las autoridades educativas para la asignación de mayor presupuesto, por la vía de la negociación con las autoridades investidas con poder público o mediante el poder legislativo⁵.

Cabe señalar que gran parte del presupuesto asignado al ámbito educativo se reserva al pago de la nómina; en este marco, Santibañez (2002) sostiene que en América Latina se destina el 95% del gasto educativo a los salarios magisteriales.

En el año 2006 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) mencionó que, en México la baja calidad en la enseñanza estaba vinculada con la prioridad en el aumento salarial por parte del SNTE:

[...] Una de las razones de que México ocupe un bajo lugar en calidad de enseñanza es que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha tenido como prioridad el aumento salarial.

Ahora el magisterio debe colaborar en mejorar la educación, en lugar de sólo pensar en defender sus prácticas corporativas e intereses, afirmó ayer la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Además, la mayoría del gasto en educación se dirige al pago de salarios, es decir, 90 por ciento del gasto en el sector se destina a nómina, la tasa más alta dentro de los países de la OCDE, mientras los recursos para construcción y mejoramiento de escuelas son de los más bajos dentro de la organización. Así, queda poco dinero para capacitar a los profesores y adquirir materiales didácticos [La Jornada, 28 oct, 2006].

⁵ El poder legislativo es un órgano del estado, a partir del cual se reside la facultad de hacer y reformas leyes, mediante una Asamblea denominada Congreso del Estado, la cual está integrada por los representantes populares que fueron electos por mayoría relativa o por representación proporcional, esta Asamblea se renueva cada tres años conforme al procedimiento establecido por el Código Electoral.

En México el congreso local se integra únicamente por la Cámara de Diputados; entre sus principales funciones se encuentran: Legislar en las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación. Decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del Estado y los municipios. Aprobar el presupuesto de gastos del estado. Ejercer ante el Congreso de la Unión el derecho de iniciativa de leyes y decretos federales.

El SNTE ha presentado prácticas corporativas con el Estado para unificar al magisterio y permanecer en el poder ejecutivo, de esta forma este gremio obtuvo varias concesiones del Estado, sin embargo, a principios de la década de los noventa, la dirigencia del SNTE aprovechó esta relación y logró por la vía legal, con el ANMEB mayor asignación del presupuesto federal dirigido al pago salarial e incentivos docentes, como una política del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

No obstante, durante los subsecuentes sexenios hubo presión por parte del magisterio para mejorar el salario, mientras, las autoridades estatales vertían información sobre la necesidad de atender otros rubros sustanciales para el desarrollo del estado, expresado por el mandatario estatal:

[...] El gobernador Manuel Ángel Núñez Soto, reconoce que los maestros hidalguenses merecen una remuneración justa y digna y afirmó que su administración hará una propuesta, pero que el gobierno no va a descuidar "el dinero público que tiene que seguir invirtiendo en forma honesta y honrada, de acuerdo con prioridades como educación, justicia, seguridad, el campo, turismo, industria, ganadería y otros rubros no menos importantes [El Sol de Hidalgo, 16 jun. 2000].

Fotografía 1

Lic. Manuel Ángel Núñez Soto. Gobernador del Estado de Hidalgo (1999 - 2005)



Fuente: Periódico local "El Sol de Hidalgo" Fecha: 16 de junio de 2000.

Lo anterior, permite identificar las relaciones de fuerza al interior del estado de Hidalgo, entre las autoridades investidas de poder público y los representantes de la sección 15 del SNTE, quienes a partir de la descentralización educativa llevaron a cabo la segunda negociación del incremento salarial de manera anual y de forma cíclica en su resolución.

Tras la firma del ANMEB (1992), el Gobierno Federal y de los gobiernos estatales se comprometieron a destinar recursos crecientes, a fin de transformar y modernizar al país, para la formación de mejores ciudadanos ante el mercado global, sin embargo, a este compromiso de las autoridades federales y estatales dadas las concesiones alcanzadas por la dirigencia del SNTE, los embates de las crisis económicas a finales de los años noventa, ocasionó la reducción del porcentaje.

Por ejemplo, “el gasto en educación, fue el sector más afectado durante el recorte presupuestal presentado durante 1998, a raíz de la caída del precio del petróleo” (Muñoz, 2011, p. 97), al respecto, a pesar de que en los programas oficiales se estableció que la educación era una prioridad, sin embargo, existió una reducción en los recursos disponibles (Muñoz, 2011), aunque el proyecto de modernizar al país se basó en la asignación de mayor inversión el Estado mexicano cayó en contradicciones al no otorgar recursos para dar consecución a las políticas educativas (Ibarrola y Silva, 2015).

De esta forma, durante la gestión de Ernesto Zedillo de manera global se asignó la inversión del (4.8%) y Vicente Fox (6%), este último similar al reportado durante el mandato de Felipe Calderón (6.4%), esta disminución en comparación con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, estuvo marcada por varias crisis económicas (INEE, 2008), pese a ello se continuó presentando de forma perseverante la demanda de mayores recursos al ámbito educativo y puntualmente al incremento salarial por parte de la disidencia y de la representación del SNTE.

b. Las demandas de la disidencia hidalguense

Como ya se mencionó ante la reducción del porcentaje del incremento salarial a finales de los años noventa, la disidencia en Hidalgo de manera sólida continuó con la demanda de mayor incremento salarial y ejerció presión tras identificar que en otros estados de la república se habían ganado mejoras salariales:

[...] Los maestros disidentes piden un incremento al presupuesto educativo con el propósito de mejorar su ingreso. Además, los profesores aseguran que sus compañeros de otros estados han regresado a sus lugares de origen con incrementos salariales y con más aguinaldo” [El Sol de Hidalgo, 16 jun. 2000].

La CNTE que en un inicio de la firma del ANMEB solicitó su cancelación, a finales de los años noventa atesoró algunos preceptos establecidos en dicho acuerdo y demandó mediante movilizaciones su cumplimiento; en este sentido, la disidencia solicitó el incremento del presupuesto encaminado al gasto corriente, es decir, al pago de nómina y con ello potencializó una vieja demanda, la mejora salarial:

[...] Por enésima ocasión un número contingente de maestros marchó por las principales avenidas de Pachuca, para manifestar incremento salarial, entre otras prestaciones. Hasta la noche de ayer, permanecieron plantados frente a Palacio de Gobierno y bloquearon, durante varias horas, arterias importantes, en protesta porque no han sido atendidas sus peticiones [El Sol de Hidalgo, 16 jun. 2000].

La disidencia marchó en sucesivas ocasiones en solicitud del incremento salarial, como ruta para presionar a las autoridades estatales de aceptar su solicitud, por lo que se advierte una segunda negociación al interior del estado de Hidalgo, debido a lo anterior, la distribución del gasto educativo no es homogénea entre los estados de la república, sino obedece al juego de relaciones entre los actores sociales.

El ANMEB estableció que, “el Gobierno Federal y los gobiernos estatales convienen en continuar esforzándose para mejorar las percepciones del magisterio” (GF, 1992, p.13), lo cual, fue una demanda persistentemente por las diferentes corrientes del magisterio hidalguense:

[...] Nuevamente marcha un numeroso contingente de maestros disidentes, piden el 100 por ciento de aumento salarial, más aguinaldo, la creación de Escuelas Normales Superiores Públicas, entre otras demandas; solicitan negociar. Repiten en coro "La base está enojada, porque su dirigencia no sirve para nada" [El Sol de Hidalgo, 16 jun. 2000].

El ANMEB señaló que el gasto creciente al sector educativo se concentraría en el logro de la calidad educativa, a partir de adquirir un “salario profesional” con la intención de remunerar y motivar adecuadamente a los maestros; aspecto que no fue otorgado ya que México enfrentó varias crisis, aunado a otros compromisos del gobierno, en otros sectores

como la seguridad social, la salud, la infraestructura, el campo y otros rubros, sin embargo, pese a este panorama “gran parte de la planeación del gasto público para educación es preponderante, ya que es la más grande que realiza el Gobierno Federal” (Villarreal, 2016, p. 14).

Además de la demanda del aumento salarial, en junio del año 2000, hubo un traslape de peticiones, es decir, la disidencia presentó varias necesidades que fueron “problematizadas” y sobre el cual mencionaron que era indispensable que se hiciera algo, como lo fue la solicitud de libros de texto gratuitos, la participación de maestros en la Ley Estatal de Educación⁶ y la mejora de la formación magisterial, como puntos complementarios a favor de la educación, como se observa en la siguiente nota periodística:

[...] Maestros disidentes mediante una comisión negociadora señalan que, de no obtener pronta respuesta a las demandas de mejoramiento económico y educacional convocarán a una marcha estatal y a un paro indefinido.

Asimismo, dijeron que solicitan noventa días de aguinaldo, la re zonificación, la cancelación de proyectos de municipalización educativa y la participación del Estado y de maestros en el diseño de la Ley Estatal de Educación. [El Sol de Hidalgo, 15 jun. 2000].

En vísperas de la alternancia política a nivel federal, se explica que al interior del estado de Hidalgo la disidencia vio la posibilidad de lograr mayores beneficios económicos, educacionales y de fortalecimiento en la formación de los maestros, mediante la creación de la Escuela Normal Superior.

En este momento de coyuntura, la disidencia exigió acciones diseminadas entre varios rubros, el primero de ellos encaminado a obtener mayor incremento salarial, el segundo centrado en la formación profesional y la participación en la elaboración de la Ley Estatal de educación como condiciones necesarias para la mejora educativa, y el tercer rubro enfocado al aumento de las condiciones básicas de alimentación y libros de textos gratuitos en favor del proceso de educación formal de la niñez, como se muestra:

[...] Maestros de diferentes regiones del estado, solicitan la participación del Estado y de maestros en el diseño de la Ley Estatal de Educación. Los disidentes añadieron "consideramos la concurrencia del presupuesto estatal y

⁶ Esta Ley regula la educación que se imparte en el Estado de Hidalgo, en sus municipios; sus disposiciones se aplican en instituciones públicas y privadas ubicadas en el estado en sus diferentes tipos, niveles y modalidades.

federal en los libros de texto gratuito pasen a ser propiedad de los alumnos de todos los niveles educativos".

Entre otros puntos expresaron: "queremos que se repartan desayunos escolares a todos los alumnos del esquema básico de educación, durante los 200 días que marca el calendario escolar, así como la regularización de claves y el cubrimiento del déficit de horas para los docentes que así lo ameritan y también la creación de la Normal Superior Pública en el Estado" [El Sol de Hidalgo, 15 jun. 2000].

Según Oszlak y O'Donnell, (1995) los actores sociales actúan bajo ciertas reglas del juego, es decir, su actuación no se da al azar, sino su posición conlleva una intención, en el caso que se analiza los actores del SNTE y la CNTE hicieron la petición del incremento salarial. Aunque añadieron otras demandas también establecidas en el ANMEB (1992), como la mejora de aspectos educacionales de los alumnos para contribuir a la eficacia del proceso educativo, entre los replicaron: "el acceso a servicios básicos como salud, agua potable y la calidad de la alimentación de niños y jóvenes" (GF, 1992, p. 6), que con el paso del tiempo se desvaneció como se verá más adelante.

En este orden de ideas Tamayo (1997) menciona que "el volumen total de problemas que preocupa a la sociedad es más amplio que los problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas" (p. 289); a éste conjunto de problemas que expresó el grupo de la disidencia solo fueron atendidas algunas de ellas en la agenda pública, ya que "los decisores públicos extraen algunos problemas que los confeccionan a la agenda política" (Tamayo, 1997, p. 289), por tal razón, no todas las peticiones realizadas por la disidencia entraron a la agenda política.

Aunque la disidencia fue un grupo presión de maestros inconformes que llegaron a la capital del estado y solicitaron ser escuchados por la autoridad estatal investida de poder público, plantearon necesidades salariales, educativas y de formación para los maestros, estas necesidades estaban vinculadas a variables ideológicas y políticas, sin embargo, no todos los problemas detectados por la disidencia tuvieron la misma prioridad para los decisores públicos, dado que solo integraron a la agenda pública algunas demandas, entre las que destacan, el incremento salarial y la formación profesional, como cuestiones problemáticas dentro del ámbito educativo; la primera solicitud es una vieja demanda por ambos actores,

sin embargo, la última demanda también fue solicitada por la dirigencia de la sección 15 del SNTE en mayo de 2000.

c. La convergencia de fuerzas

Al interior del estado de Hidalgo en un tiempo breve, en junio de 2000 se desarrolló un periodo de cambio, donde las autoridades educativas estatales, la disidencia y la dirigencia de la sección 15 del SNTE, emitieron discursos, realizaron acciones de movilización y omisión en busca de obtener beneficios.

Durante el desfile del primero de mayo, la sección 15 del SNTE demandó la creación de la Escuela Normal Pública de Especialidades, asimismo esta solicitud estuvo señalada en el pliego petitorio de ese año. A partir de lo anterior, se advierte que, en mayo del año 2000, existió una convergencia entre la disidencia y el SNTE, sobre la necesidad de crear la Escuela Normal Superior Pública de Hidalgo, aunque cabe puntualizar que la disidencia varios años atrás (1997 - 2000) ya reclamaba esta petición.

Se destaca que cada actor social utilizó sus propios recursos y estrategias, mientras la disidencia tomó la ruta de la movilización y el paro, el SNTE lo realizó mediante el pliego petitorio y la demanda en el desfile del primero de mayo.

En el estado de Hidalgo, se expresó una interrupción de labores de maestros de varias regiones del estado, en apoyo al grupo de profesores disidentes que se encontraban en paro en la actual CDMX, ante la inconformidad por el bajo incremento salarial:

[...] En Hidalgo maestros en apoyo a la CNTE ubicados en la ciudad de México, se encuentran inconformes por el incremento salarial, pues en 1999 fue de 20 por ciento, en 1998 de 24 por ciento con 5 días de aguinaldo y en esta ocasión solo de 12 por ciento [El Sol de Hidalgo, 07 jun. 2000].

Este paro de los maestros en Hidalgo surgió en apoyo a la disidencia de la CDMX; de esta forma los maestros pronto expresaron el desagrado de los incrementos salariales negociados a finales de los años noventa entre el SNTE y las autoridades educativas federales.

La manifestación realizada en junio de 2000, permite reconstruir las huellas de las relaciones de fuerza entre los actores sociales y las estrategias implementadas en la búsqueda

de ganancias, en este marco, se advierte la existencia de la alternancia política a nivel federal, y el modo en que se aprovechó como momento coyuntural.

Oszlak y O'Donnell (1995) plantean que es necesario analizar el ciclo vital por el que atraviesan las políticas públicas y sostienen que se debe de captar el instante en que surge una problemática, a la cual se le da forma, se decide que hacer, se interviene, se ejecuta y se pueden alcanzar resultados e impactos; lo que generalmente obliga a procesos de intervención permanente de forma cíclica, pero que reducen las insatisfacciones sobre la cuestión.

Esté análisis dinámico permite develar el entretejido social del proceso de resolución del gobierno del estado respecto a la creación de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo (ENSUPEH), con énfasis en las relaciones de fuerzas políticas entre un conjunto de actores sociales que incidieron en la política educativa estatal.

Se reconoce que la disidencia fue el primer actor social que realizó la petición por cuatro años consecutivos (1997, 1998, 1999 y 2000), la creación de la Escuela Normal Pública para la formación de docentes, como se observa:

[...] Las demandas de las diferentes corrientes políticas del magisterio (CNTE, movimiento democrático y nuevo sindicalismo), se unificaron en el incremento salarial, mayor presupuesto para educación y apertura de Normales Superiores que permitan continuar estudios de posgrados a profesores. Las mantas aluden a críticas de la política neoliberal, quema de ataúd que simbolizaba la corrupción [El Sol de Hidalgo, 02 may. 1997].

En este sentido, que la CNTE, el movimiento democrático y el nuevo sindicalismo fueron las corrientes políticas distintas a la sección 15 del SNTE, quienes primero se unificaron en la necesidad de formación, no obstante, la disidencia desde el año de 1997 reconocieron la existencia de una problemática respecto a la formación de profesores de educación básica y por medio de la manifestación del desfile de cada primero de mayo por varios años fue expresada, al respecto, Tamayo (1997) menciona que existen sesgos para atender las demandas, generalmente se dejan de lado las demandas de los grupos sin poder, como la omisión de las autoridades por varios años, sobre la necesidad de formación del magisterio:

[...] De 36 mil trabajadores de la educación, unos dos mil como máximo forman parte de la corriente disidente de la CNTE, con presencia en algunos

municipios del Valle del Mezquital, la Huasteca y zonas como Huasca y Apan” [El Sol de Hidalgo, 31 may. 1997].

El gobierno estatal omitió por varios años, esta demanda, es decir, las autoridades investidas de poder público decidieron no actuar sobre esta cuestión socialmente problematizada, relegando esta demanda, como ya se advirtió en las notas periodísticas anteriores.

Año tras año, la disidencia ante las autoridades estatales planteó la problemática de formación de maestros y como solución propuso la creación de la Escuela Normal Superior Pública en el estado de Hidalgo, demanda que capitalizó la dirigencia de la sección 15 del SNTE en el pliego petitorio y exteriorizó en el desfile del primero de mayo del año 2000.

[...] El contingente de trabajadores de la educación estuvo integrado por maestros de diferentes corrientes políticas sindicales. Entre las mantas que portaban los maestros algunas pidieron el cumplimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica (ANMEB) y la creación de la Escuela Normal Pública de Especialidades. [El Sol de Hidalgo, 01 may. 2000].

Fotografía 2

Desfile del Día del Trabajo de 2000. Petición de la Escuela Normal Pública de Especialidades



Fuente: Periódico local “El Sol de Hidalgo” Fecha: 2 de mayo de 2000.

Fotografía 3

Desfile del Día del Trabajo de 2000, exigiendo respuesta al pliego petitorio



Fuente: Periódico local “El Sol de Hidalgo” Fecha: 2 de mayo de 2000.

Bajo este panorama, en junio de 2000 siendo un momento coyuntural, la disidencia solicitó los preceptos del ANMEB y tomó la posición como defensor de los derechos de los trabajadores de la educación e instaló la cuestión de la insuficiencia de formación profesional de los docentes, mientras que la dirigencia de la sección 15 del SNTE, fue el segundo actor social también demandó la creación de la Escuela Normal Superior; ambos actores lograron convertir dicha necesidad en una cuestión socialmente problematizada.

Aunque cabe destacar que la disidencia en una marcha realizada por las calles de la ciudad de Pachuca a mediados de junio de 2000; usó como estrategia las peticiones expresadas en el pliego petitorio de la sección 15 del SNTE, anunciado en la siguiente nota: “[...] Cada una de las secciones de la fila portó una manta o pancarta alusiva a alguna de las peticiones integradas al pliego petitorio que hicieron para negociar” [El Sol de Hidalgo, 16 jun. 2000].

Por lo que se advierte, una convergencia de fuerzas entre la disidencia y la sección 15 del SNTE respecto a la necesidad de crear la escuela normal por especialidades, como vía para profesionalizar a los docentes, esta alianza de demandas ejerció presión hacia a las autoridades locales.

A las autoridades locales con el ANMEB, les fue transferido la toma de decisión sobre la formación de los maestros, sin embargo, pese a la demanda sostenida de la disidencia al

interior del estado sobre la necesidad de la creación de la Escuela Normal Superior y fue en este momento coyuntural, en el que convergieron la CNTE y el SNTE en la solicitud de dichas peticiones para ser consideradas por el gobierno local.

En este momento coyuntural, se establecen las primeras huellas para la creación de la Escuela Normal Pública del Estado de Hidalgo, como una cuestión socialmente problematizada por ambos actores sindicales del magisterio hidalguense, quienes vigorizaron dicho problema, para que las autoridades educativas estatales intervinieran.

d. El enroque en la arena política

Al inicio de esta coyuntura, el mandatario estatal realizó una visita de trabajo en la región de la Huasteca hidalguense, y decidió hacer algo ante las necesidades expresadas por los maestros inconformes, que se encontraban en paro en esta región y señaló en rueda de prensa, lo siguiente:

[...] El gobernador de Hidalgo mencionó que convoca a los maestros de la Huasteca a reintegrarse a sus aulas y se comprometió a que “se presenten propuestas razonables para encontrar de manera conjunta la solución” y “acordó una segunda reunión para esta semana, la cual se realizará en Pachuca, con el objeto de presentar propuestas estudiadas y concretas” [El Sol de Hidalgo, 13 jun. 2000].

Oszlak y O'Donnell (1995), sostienen que la política estatal es un “conjunto de acciones y omisiones que se manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores” (pp. 112- 113), concepción que se complementa con la idea de Tamayo (1997), quien sostiene que las políticas públicas “son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (p. 281).

En este sentido, las políticas públicas son un proceso que inician cuando “el gobierno o funcionario público detecta la existencia de un problema que merece la atención a partir del cual se emprenden acciones para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Tamayo, 1997, p. 281), en este momento la autoridad estatal fue quien definió que era necesario hacer algo, ante el paro de labores que sostenían maestros de la Huasteca; la primera toma de posición del gobernador fue establecer un diálogo con los inconformes en la capital del estado, lo que

propició el desplazamiento de los insatisfechos a la ciudad de Pachuca, además de solicitarles propuestas para resolver las problemáticas planteadas.

Con base en lo anterior, los trabajadores de la educación disgustados, es decir, los miembros de la CNTE usaron la estrategia de movilización ante el descontento por la disminución de incrementos salariales de finales de los años noventa, celebrados entre la representación del SNTE y las autoridades federales. Las notas periodísticas señalaron que los maestros inconformes provenían de las regiones de la Huasteca y la Sierra hidalguense, quienes acudieron a la capital del estado, para ser escuchados por el gobernador de la entidad, como se muestra:

[...] Varios cientos de maestros de distintas regiones del Estado, realizaron una marcha para exigir aumento salarial del 100 por ciento, 90 días de aguinaldo, desaparición de carrera magisterial y la creación de Escuelas Normales Superiores Públicas, piden respuesta pronta sino no levantarán paro en escuelas de la Sierra y la Huasteca [El Sol de Hidalgo, 14 jun. 2000].

Al siguiente día del pronunciamiento del gobernador en la región de la Huasteca, se realizó una marcha por parte del personal educativo inconforme en las calles de la ciudad de Pachuca solicitando la mejora salarial, desaparición de carrera magisterial y la creación de la Escuela Normal Superior.

Frente a las declaraciones del funcionario estatal en la región de la Huasteca, el gobierno del estado tomó otra posición y declinó en su propuesta del diálogo con los inconformes; esta nueva toma de posición del gobierno fue importante por su capacidad de producir consecuencias, en otros actores sociales, al ser impactados y condicionados por la nueva toma de posición que adoptó el gobierno (Oszlak y O'Donnell, 1995). En tal sentido, hubo movimientos y nuevas tomas de posición diferentes de los actores sociales que dieron origen a una secuencia de interacciones, es decir, a una cadena de nudos del proceso social en función de la cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1995), es decir, la política pública constituye un proceso secuenciado de etapas que no siguen necesariamente una linealidad, sino que esta puede contener caminos disímiles a los objetivos iniciales dada la complejidad de las capacidades del Estado y la participación de los actores sociales en la arena política.

Al respecto, una vez que los maestros disidentes se encontraban en la capital del estado, hubo un periodo de silencio de las autoridades estatales ante las constantes marchas de la porción de maestros inconformes, lo que ocasionó otra toma de posición de los insatisfechos, reaccionando ante la falta de escucha por parte de la autoridad estatal, quién se negó a recibirlos, por tal motivo, este grupo a través de una comisión, decidieron acudir al periódico local “El Sol de Hidalgo”, y expresar sus problemas, como aparece en la siguiente nota periodística:

[...] Maestros de distintas regiones de Hidalgo, integrantes de la comisión negociadora del movimiento magisterial, acudieron, ayer, a la redacción de EL SOL DE HIDALGO, enfatizando que de no obtener prontas soluciones a sus demandas de mejoramiento convocarán a una marcha estatal y a un paro indefinido de labores.

Armando Azpeitia Díaz, Justino Chavarría Hernández, Gregorio Vera Ramírez, Francisco García Cruz y Alberto Hernández Martínez señalaron: "Queremos comunicarle a la sociedad hidalguense que nos encontramos desde las 3 de la tarde, un fuerte grupo de maestros, aproximadamente 3 mil, solicitando audiencia con el gobernador y, hasta este momento, 8:30 de la noche, se ha negado a recibirnos, enviando a la puerta granaderos.

Evidentemente disgustados, manifestaron: Consideramos que tiene la obligación de escucharnos y atendernos, a fin de exponer nuestros problemas laborales y salariales. [El Sol de Hidalgo, 15 jun. 2000].

Fotografía 4

Comisión Negociadora del Movimiento Magisterial de 2000

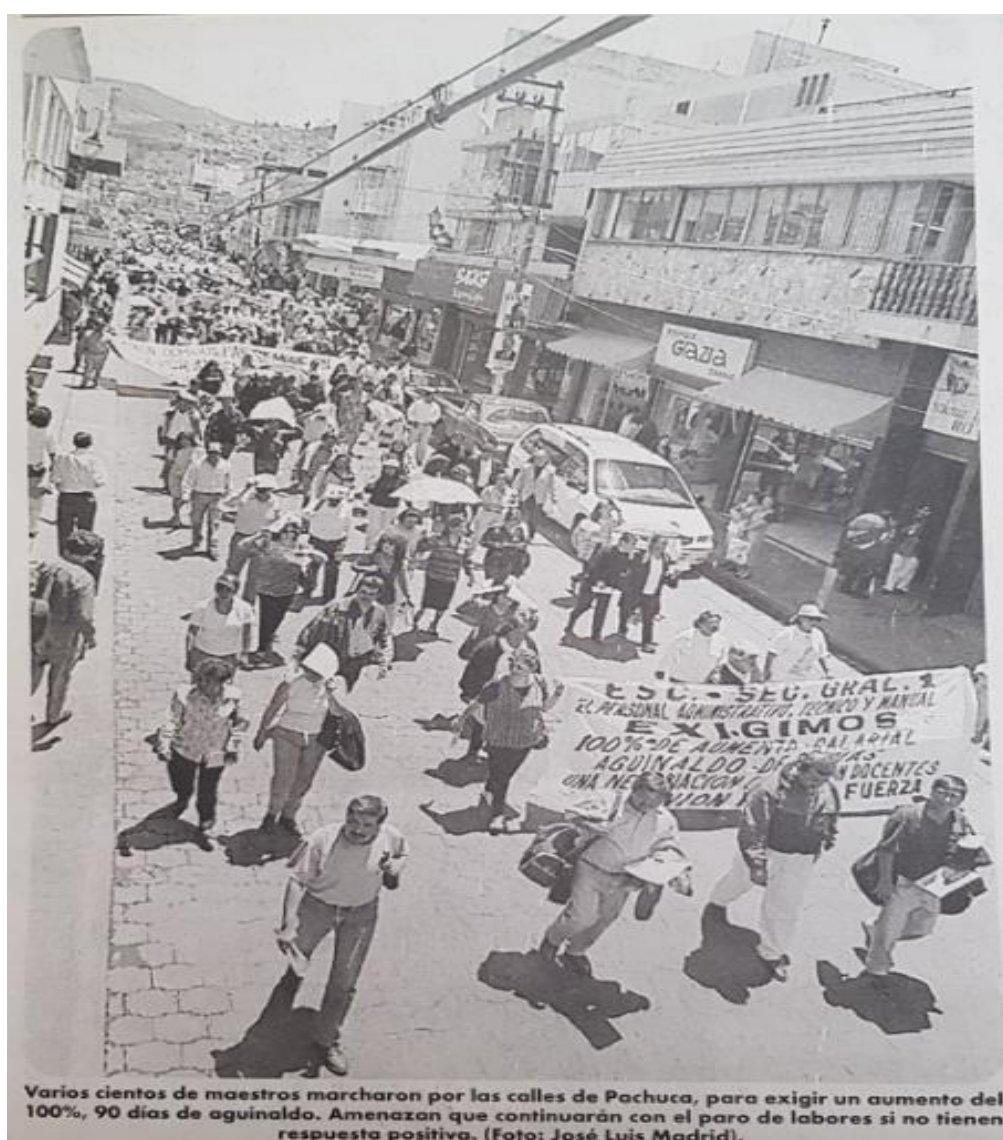


Fuente: Periódico local “El Sol de Hidalgo” Fecha: 15 de junio de 2000.

La disidencia utilizó el recurso de marchas en las calles de la capital del estado, así como el paro indeterminado y recurrió a la prensa local como vía para ser escuchados por el mandatario estatal, sin tener éxito en el establecimiento de un diálogo; asimismo, se señaló que la representación del SNTE no defendía los derechos de los trabajadores de la educación: “[...] Gritaban consignas: "La base está enojada, la base está enojada, porque su dirigencia no sirve para nada", "No somos uno, no somos cien, prensa vendida cuéntanos bien"” [El Sol de Hidalgo, 14 jun. 2000].

Fotografía 5

Inicio del Movimiento Magisterial de junio de 2000



Fuente: Periódico local “El Sol de Hidalgo” Fecha: 14 de junio de 2000.

Lo anterior, muestra el descontento de una porción de maestros, ante la representación de la sección 15 del SNTE que, hasta ese momento, tomó la posición de permanecer oculto y se mostró hasta este momento alejado de la arena política. Ante ello, los inconformes presionaron a las autoridades estatales para negociar las peticiones mediante una representación que emergiera de la base magisterial, este posicionamiento perduró durante varios días⁷: “[...] La representación del movimiento magisterial, anticipó que de no instalarse una mesa negociadora convocarán a un paro estatal indefinido” [El Sol de Hidalgo, 15 jun. 2000].

Aunque los paristas exigieron nuevos acuerdos y señalaron que la dirigencia de la sección 15 del SNTE no trabajaba por las demandas de la base, este último actor social de forma estratégica emitió un desplegado requiriendo una segunda negociación con las autoridades estatales: “[...] Ayer el SNTE hizo un desplegado solicitando una nueva negociación e incremento al salario de los trabajadores de la educación” [El Sol de Hidalgo, 16 jun. 2000].

A partir de este desplegado se inició un nuevo juego político, aparecieron otros actores que habían permanecido ocultos, y se iniciaron negociaciones entre las autoridades educativas y la representación de la sección 15 del SNTE, expresadas por el mandatario estatal:

[...] El gobierno del Estado realizará mayores esfuerzos para mejorar los salarios de los maestros hidalguenses, señaló ayer, el gobernador Manuel Ángel Núñez Soto, al precisar que el gremio magisterial recibió un incremento en sus percepciones del 14.53 por ciento, así como en otras prestaciones como aguinaldo, esta cantidad es superior a la que obtienen otros trabajadores públicos.

Anunció que la mayoría de los maestros, aun aquellos que exigían mejores salarios, están en las aulas completando el ciclo escolar que termina el seis de julio.

Precisó que "la parte salarial es un rubro que negocia el gobierno federal y que autoriza el Congreso de la Unión en el presupuesto de egresos, en que se consigna el porcentaje de incremento salarial, ya se dio. En Hidalgo, aparte del 12 por ciento, hubo un complemento importante que permitió que creciera al 14.53 por ciento y una serie de prestaciones, como cinco días de aguinaldo

⁷ Ver anexo C *Movimiento Magisterial del 2000*.

extras que se dan a los maestros. Hoy ganan 70 en total, a diferencia de los 40 que obtienen los demás trabajadores del sector público".

En cuanto si tiene un trasfondo político el movimiento de algunos grupos magisteriales, indicó que no es conveniente mezclar asuntos educativos con otros de diversa índole. Núñez dijo "los padres de familia estamos conscientes que queremos a los maestros en las aulas" [El Sol de Hidalgo, 15 jun. 2000].

A partir de este desplegado, se dio la segunda negociación entre las autoridades estatales y la dirigencia de la sección 15 del SNTE, ello, refleja la toma de posición de la representación del SNTE, haciendo uso de estrategias acorde a su volumen de recursos y de apoyos que movilizaron como la legitimidad del gobierno para ser el único interlocutor entre las autoridades estatales y los trabajadores de la educación.

El gobierno alude a un "conjunto de organizaciones – ministerios, juzgados, escuelas, hospitales - que combinan recursos – normativos, humanos, financieros y tecnológicos – y los transforman en políticas para atender a los problemas de los ciudadanos" (Tamayo, 1997, p. 281). Al respecto, la autoridad educativa estatal sostuvo que el gobierno estatal hizo un esfuerzo para satisfacer las demandas y obtuvo como resultado, los siguientes acuerdos:

[...] Jaime Costeira, Secretario del Sistema de Educación Pública de Hidalgo (SEPH) dijo que, en virtud de la inconformidad expresada por maestros de algunas regiones, el gobierno de Hidalgo hace un esfuerzo adicional y se otorgaron 10 días más de aguinaldo, adicionales a los 5 que se dieron el 14 de mayo, para hacer un total de 80.

El bono de inicio de ciclo escolar será de 300 pesos en lugar de 200. También se estableció el compromiso del Gobierno de canalizar recursos necesarios para otorgar libros de texto gratuito a los alumnos de educación secundaria, además de que se construirá la Unidad Estatal para la Profesionalización Docente, el Centro Estatal del Programa Nacional de Actualización y la Coordinación Estatal de Educación a Distancia [El Sol de Hidalgo, 20 jun. 2000].

No obstante, la disidencia ejerció presión ante la emisión de los anteriores discursos de las autoridades locales y sostuvo que dichos acuerdos se realizaron de manera oculta de la base magisterial, como lo señala la siguiente nota: "[...] Los oradores de la CNTE, señalaron que el convenio se hizo a espaldas de la base, por lo que es necesario que se negocie con una comisión auténtica de la base" [El Sol de Hidalgo, 20 jun. 2000].

Pese a lo anterior, hubo muchos momentos de tensión en este movimiento, ante la falta de acuerdos entre el grupo de inconformes y las autoridades estatales, ocasionó que se unieran una mayor cantidad de inconformes, creciendo con ello el movimiento magisterial:

[...] Militantes de la CNTE reiteraron que los acuerdos firmados entre el SNTE y las autoridades educativas eran ilegales.

Jaime Costeira, Secretario del Sistema de Educación Pública de Hidalgo anunció que el gobierno del Estado no logró satisfacer a los maestros de la CNTE, lo que terminó en un mitin en plaza Juárez, participando alrededor de 8 mil mentores [El Sol de Hidalgo, 20 jun. 2000].

Fotografía 6

Movimiento Magisterial con mayor número de integrantes



Fuente: Periódico local "El Sol de Hidalgo" Fecha: 20 de junio de 2000.

Mientras que el mandatario estatal, quién en un inicio del movimiento, invitó a los disidentes a dialogar, declaró que su gobierno no cederá ante grupos de presión, sin embargo, puntualizó que su gobierno tiene una propuesta para resolver el problema sin afectar otros rubros:

[...] El gobernador Manuel Ángel Núñez afirmó que su administración hará una propuesta a los mentores que demandan aumentos en su salario y en el pago de aguinaldo. Preciso que esto no afectará el gasto en los programas sociales de la entidad.

El gobernador descartó que su gobierno cede a cualquier presión o pretensión de cualquier sector, descuidando la responsabilidad que tiene con el manejo de las finanzas públicas [El Sol de Hidalgo, 16 jun. 2000].

Por lo que se puede advertir que, el Estado no es un interventor monolítico, sino es un conjunto de organizaciones estatales que puede tener contradicciones por los modos de actuación de alguna autoridad pública que interviene en dicho proceso (Oszlak y O'Donnell, 1995), como lo fue la toma de posición del gobernador del estado, quien en un inicio del conflicto hizo la invitación al diálogo a la disidencia y posteriormente fue “contradictorio” y asumió otra posición de interlocutor con el representación de la sección 15 del SNTE.

e. Trasposiciones y superposiciones de los actores sociales

El nuevo giro en la toma de posiciones de las autoridades estatales se alineó a fin de desvanecer el movimiento, apareció otro actor social en la escena política, la autoridad educativa estatal, Jaime Costeira, Secretario del Sistema de Educación Pública en el Estado de Hidalgo (1999 – 2005), quien emitió una serie de discursos a favor del mandatario estatal y solicitó a los disidentes abandonar el movimiento y regresar a las aulas:

[...] “Exhortamos a más de siete mil maestros que están en paro a que depongan su actitud y regresen a las aulas, ya que afectan a cerca de 140 mil alumnos de las regiones Huejutla, Sierra y Valle del Mezquital”, así como algunos de Pachuca”. Así lo expresó Jaime Costeira, Secretario del Sistema de Educación Pública de Hidalgo (SEPH), quien en rueda de prensa hizo el anuncio oficial de las respuestas del Gobierno a la dirigencia de la Sección 15 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [El Sol de Hidalgo, 20 jun. 2000].

Fotografía 7

*Jaime Costeira, Secretario del Sistema de Educación Pública en el Estado de Hidalgo
(1999 - 2005)*



Fuente: Periódico local “El Sol de Hidalgo” Fecha: 20 de junio de 2000.

Al respecto se observa una alineación entre el Gobernador de la entidad, el Secretario de Educación en Hidalgo y la representación de la sección 15 del SNTE, para tratar de disolver el movimiento, ante la cual, la disidencia reaccionó y mencionó la posibilidad de desconocer al líder de la sección 15 del SNTE: “[...] Además, propusieron desconocer al profesor Cosme Hernández, Secretario de la sección 15 del SNTE” [El Sol de Hidalgo, 20 jun. 2000].

La disidencia declaró la posibilidad de desconocer al líder magisterial la sección 15 del SNTE, sin embargo, ello no se concretó; dado que el gobierno estatal reconoció a la dirigencia de la sección 15 del SNTE como el interlocutor del magisterio, para llevar a cabo las negociaciones, es decir, lo anterior reafirma la legitimación del SNTE por las autoridades, como el único interlocutor de los trabajadores de la educación, enunciado en el ANMEB; no solo a nivel federal, sino en el interior del estado, evidenciado en lo dicho por el gobernador de la entidad:

[...] El gobernador Manuel Ángel Núñez Soto explicó que el IHE sostiene pláticas con el SNTE. El propósito de él, es que los maestros tengan percepciones homologadas con los mejores tabuladores del país, asimismo,

subrayó que quiere que los maestros estén en las aulas trabajando en la formación de los niños [El Sol de Hidalgo, 16 jun. 2000].

Las autoridades estatales el 16 de junio de 2000 señalaron que se mantenían pláticas con el SNTE, desplazando a la comisión de los disidentes que inconformes se habían manifestado; se puede advertir un cambio de posición de las autoridades estatales respecto a los actores sociales legitimados para la negociación del movimiento magisterial.

La CNTE no fue considerada en las mesas de negociación, las autoridades estatales negociaron con los dirigentes de la sección 15 del SNTE, esta nueva toma de posición de las autoridades estatales permite visualizar que las negociaciones están controladas por la estructura de gobierno, en este sentido, es claro que a través de las formas de control del gobierno estatal se legitima.

Berger y Luckmann (2003) sostienen que la legitimación justifica el orden de las organizaciones, lo que se lleva a cabo en la práctica, implica un conocimiento y una serie de valores, al respecto, la “legitimación no solo indica al individuo por qué debe realizar una acción y no otra; también le indica por qué las cosas son lo que son” (p. 120), en este sentido, las acciones de los sujetos están predeterminadas.

La política estatal en Hidalgo, se da a partir de la legitimación y control de aquellos que tienen posibilidad de participación, negociación siempre bajo las directrices del gobierno estatal, la cual permite establecer y resguardar los modelos tradicionales de ordenamiento social.

Los significados respecto a la forma de hacer política están disponibles y se encuentran basados en una serie de valores e ideas que son visibles y comprensibles para los actores que practican el corporativismo, los arreglos y la legitimidad del sistema político mexicano implica, la legitimación de algunas acciones e “indica por qué las cosas son lo que son” (Berger y Luckmann, 2003, p.120).

Berger y Luckmann (2003) mencionan que la legitimación se transmite a través del lenguaje, que contienen esquemas explicativos que se relacionan con acciones concretas, al respecto, lo dicho en el ANMEB legitimó el pacto entre el gobierno estatal y la dirigencia de

la sección 15 del SNTE, como lo señaló en un discurso emitido por el secretario de Gobierno en el estado de Hidalgo:

[...] La respetabilidad de un gobernante viene de la ley y de un recto proceder, y no de trajes y escenografías ficticias que suelen ser propios de aquellos improvisados, inmaduros o aventureros de política, aseguró el secretario de Gobierno, Miguel Ángel Osorio Chong.

Para resolver conflictos, el Ejecutivo ha privilegiado el diálogo, el consenso y el apego a la ley, afirmó el secretario de Gobierno. Miguel Ángel Osorio Chong [El Sol de Hidalgo, 31 jun. 2000].

Fotografía 8

Lic. Miguel Ángel Osorio Chong. Secretario de Gobierno del estado de Hidalgo (1999 - 2005)



Fuente: Periódico local “El Sol de Hidalgo” Fecha: 31 de junio de 2000.

En este sentido, la administración de la legitimación se encuentra “a cargo de legitimadores con dedicación exclusiva” (Berger y Luckmann, 2003, p. 122), quienes actúan como expertos, como lo fue el discurso del secretario de Gobierno, quien explicó que el proceder de la autoridad estatal está en apego a la ley, a lo que se debe de realizar, al precepto establecido y válido, legitimando el rol del gobernador y sus operaciones, otorgando a los sujetos estructuras protectoras que dan orden.

Bobbio (2009) sostiene que la legitimidad está vinculada con la obligación política de la obediencia, donde unos tienen el derecho de mandar y otros de obedecer, lo que significa fundar el poder en la capacidad del soberano de identificar y aplicar las leyes que dan orden; como fue lo expresado por el secretario de Gobierno, quien muestra del orden político, el cual, “se legitima por referencia a un orden cósmico de poder y justicia, y los roles políticos se legitiman como representaciones de estos principios” (Berger y Luckmann, 2003, pp. 131-132) que permiten operar y justificar el statu quo. Asimismo, las acciones de los funcionarios, en ocasiones “pueden enmascarar simplemente políticas formadas para favorecer intereses” (Skocpol, 1989, p. 21) de ciertos grupos, basándose en argumentos autolegitimadores, como se mostró en la anterior nota.

En suma, la política del gobierno de Hidalgo fue la intervención asociada a la ley, al diálogo y las acciones orientadas mediante la norma. Lo anterior, permite considerar que la conformación del Estado es amplia, compleja y dinámica, ya que existen diversos actores en su interior que actúan de diversas maneras, en ocasiones de forma contradictoria, aunque basados en hechos históricos que otorgan restricciones en las maneras de operar, es decir, las relaciones que devienen del pasado, en el caso concreto de la relación entre las autoridades educativas y los representantes de los trabajadores de la educación, es la relación SEP - SNTE.

No obstante, en el momento coyuntural de junio de 2000, la conversión de fuerzas de la CNTE y el SNTE lograron colocar en la agenda pública la necesidad de crear la ENSUPEH, como ya se dijo el primer actor que identificó la problemática fue la disidencia, quienes ejercieron presión ante las autoridades estatales, estas últimas fueron el segundo actor que invitaron a la disidencia a establecer un diálogo, pero posteriormente no emitieron ninguna respuesta una vez que la disidencia se trasladó a la capital del estado de Hidalgo, el tercer actor que apareció en la escena política, fue la representación de la sección 15 del SNTE, quienes, con la mesa puesta, dada las necesidades que expresó la disidencia, tomó posesión como negociador del magisterio hidalguense y estableció acuerdos con las autoridades educativas estatales.

Lo anterior nos permite reforzar que el aparato estatal negocia y acuerda; su intervención ante las problemáticas supone “tomar partido”, ya sea por acción u omisión, su

toma de posición puede implicar la legitimación, acelerar tendencias, moderar o bloquear (Oszlak y O'Donnell, 1995).

En el estado de Hidalgo, las políticas públicas muestran la existencia de un estado legitimador de ciertos procesos, movilizándolo a los actores que están autorizados para participar en las políticas por la vía de la negociación y el diálogo, mientras que los grupos de presión lo hacen mediante la vía de la manifestación en las calles. En este sentido, se sostiene que el ANMEB estuvo vigente, al otorgar por la vía legal, a la representación del SNTE, ser el único interlocutor de los maestros, como se puede advertir en este movimiento magisterial, por lo que las autoridades influyen no solo en las relaciones de los grupos subordinados sino también en los grupos dominantes, porque el aparato estatal es capaz de influir en las relaciones sociales que se establecen en el interior de su territorio (Skocpol, 1989).

En junio del 2000, los disidentes insistieron respecto a una mesa de negociación con las autoridades estatales mediante una representación auténtica de la base, asimismo, precisaron su oposición a las negociaciones con la sección 15 del SNTE; además de rechazar un encuentro con los representantes de dicha sección:

[...] Integrantes de la Coordinadora “reiteraron que la negociación con las autoridades debe de ser con una comisión que ellos integran. Aseguraron ser una auténtica base sindical, sin líderes”

Aludieron a cinco puntos básicos: Inconformidad con el aumento salarial, aumento digno, oposición a las negociaciones que hizo el comité ejecutivo de la sección 15 del SNTE; que reciban las autoridades a la comisión de la Coordinadora, y su rechazo a la reunión de representantes que convocó el profesor Cosme Hernández representante de la sección 15 del SNTE [El Sol de Hidalgo, 20 jun. 2000].

La disidencia rechazó las negociaciones de las autoridades estatales y la representación de la sección 15 del SNTE y solicitó que se recibiera una comisión que ellos denominaban de la base, además del rechazo a la reunión convocada por el representante de la sección 15 del SNTE, quienes emergieron como los portavoces de los maestros inconformes, legitimado por las autoridades estatales: “[...] Expresaron que el SNTE “tiene dispuesta una mesa de diálogo para llegar a acuerdos intergremiales con los inconformes y argumentaron que no existen fracturas al interior del SNTE” [El Sol de Hidalgo, 23 jun. 2000].

Como puede verse, la dirigencia del SNTE, es el actor que tiene la legalidad de ser el único representante de los trabajadores de la educación, por lo que usó como estrategia ser el vocero de las necesidades de los trabajadores de la educación a partir de la negociación, el diálogo, de acuerdos, alianzas y pactos; y no en las calles.

Llama la atención qué, en la segunda negociación con la que se dio fin al movimiento magisterial⁸, se llevó a cabo entre las autoridades estatales y la representación sindical, estuvo presente el Representante del CEN del SNTE (Representación nacional), como lo menciona la siguiente nota periodística:

[...] El paro magisterial que tuvo una duración de 11 días, terminó, ayer, al firmarse un acuerdo entre las autoridades educativas del estado de Hidalgo y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Participaron en la mesa de negociaciones que culminó con el fin del paro, entre otros, Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de Gobierno, y el propio Ibáñez Montes, representante del CEN del SNTE [El Sol de Hidalgo, 24 jun. 2000].

En este sentido, el representante del SNTE a nivel nacional, tuvo un papel activo dentro de las negociaciones que se llevaron a cabo, mientras que el representante de la sección 15 del estado de Hidalgo, no pronunció ningún discurso sobre las negociaciones llevadas entre ambas partes, como se observa:

[...] El fin del conflicto se logró una vez que los paristas aceptaron aumentos del 12 por ciento al salario, 12.52 a prestaciones y 6.54 en aguinaldos.

El representante del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE, José Ángel Ibáñez Monter, enumeró los beneficios acordados: Se otorgarán 10 días adicionales de aguinaldo, para alcanzar un total de 90 días.

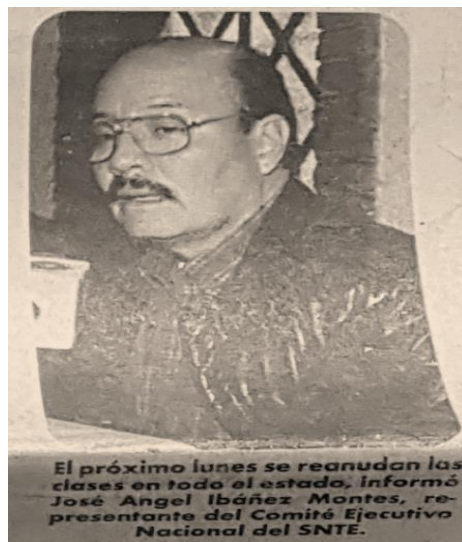
Se ratificaron convenios como incrementos salariales y en prestaciones, los cuales ascienden, globalmente, a 21.06 por ciento. Igualmente, se refrendó que el incremento a los bonos por Día del Maestro e inicio de ciclo escolar será de 200 y 300 pesos, respectivamente.

Además, mencionó que el próximo lunes 26 de junio se reanudarán las clases, tras haberse suspendido el martes 13 de junio, sin haber sanciones contra paristas [El Sol de Hidalgo, 24 jun. 2000].

⁸ Ver anexo D *Culminación del Movimiento Magisterial*.

Fotografía 9

Prof. José Ángel Ibáñez Montes. Representante del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE



Fuente: Periódico local “El Sol de Hidalgo” Fecha: 24 de junio de 2000.

Lo anterior, permite mirar el entrecruce de diversas fuerzas, así como la toma de posición de las autoridades estatales, la dirigencia de la sección 15 del SNTE y la Coordinadora, quienes en la arena política hicieron uso de sus recursos y se interpusieron o sobrepusieron estrategias para solucionar las cuestiones socialmente problematizadas.

El Estado mediante el aparato burocrático juega un papel preponderante en el proceso de las políticas públicas, ya que ostenta, “un poder político que se basa en el principio de legitimidad, es decir, se ha buscado dar una razón, en referencia a quien detenta el poder de mandar, y a quien lo sufre, de obedecer” (Bobbio, 2009, p. 120), como se analizó anteriormente, el aparato estatal legítima, omite, impulsa, bloquea o deja en el olvido las cuestiones socialmente problematizadas, dada la existencia de su poder de dominación, como lo señalan Oszlak y O’Donell (1995).

En el movimiento magisterial de junio del 2000, hubo una serie de demandas que emanaron de la disidencia y posteriormente fueron capitalizados por la sección 15 del SNTE. Bajo este panorama, en esta coyuntura social que tuvo una duración de 11 días, mostró la condensación del tiempo social y de fuerzas de diferentes corrientes magisteriales, en la medida en que dejó ver en la superficie distintas estrategias entre la autoridad pública federal,

la autoridad educativa estatal, la disidencia, los representantes de la sección 15 del SNTE y del SNTE nacional.

De acuerdo con Oszlak y O'Donnell (1995) las políticas estatales son “nudos” donde el Estado y otros actores son activos dentro del proceso, toman posiciones, se tejen en las interacciones de cada tramo del proceso, en este sentido, las tácticas que cada actor social desplegó, mostró las relaciones de fuerza, bajo una serie de jugadas, algunas arriesgadas y otras conservadoras, por la vía de la movilización o por la vía de las mesas de negociación a fin de ganar beneficios a favor de sus intereses.

En suma, podemos advertir que el ANMEB generó la participación de actores sociales en un nuevo juego político, asimismo, legitimó las negociaciones entre las autoridades educativas y la dirigencia del SNTE. Según Ornelas (1999) en las negociaciones realizadas entre las autoridades educativas y la dirigencia del SNTE se abarca casi todo, como la contratación, asignación de plazas, permisos, licencias, cambios de adscripción entre otros aspectos.

En este tiempo de coyuntura, cada actor social buscó posicionarse de la mejor manera para incidir en la toma de decisión en el ámbito educativo, para ello hicieron uso de sus recursos, en aras de la mejora de sus intereses colectivos. Según Ornelas (2011) la dirigencia del SNTE se adaptó a los cambios políticos, en este sentido, existe una correlación de fuerzas del viejo régimen, el cual se acomodó a las nuevas condiciones y a partir de lo cual logró ciertas prerrogativas por la vía institucional.

El movimiento magisterial además de buscar una mejora salarial hizo incipiente la necesidad de crear la Escuela Normal por Especialidades con la intención de formar a los docentes, fue un momento en que se mostró en la superficie la petición de mejorar la profesionalización de los docentes por parte de distintas corrientes magisteriales; sin embargo, la dirigencia de la sección 15 del SNTE, se acomodó a las nuevas condiciones que señaló el ANMEB y mediante diversas posiciones de sus agremiados en el gobierno, logró obtener beneficios a favor del gremio, entre las que destacan la creación de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo (ENSUPEH). Este nombre alude a la existencia de escuelas normales superiores que ya existían a nivel nacional y estatal; en la entidad solo se contaban con estas instituciones con techo financiero privado; pero dado el

movimiento magisterial de junio de 2000 y con la política de profesionalización docente del Gobierno Federal en el sexenio de Ernesto Zedillo se consideró propicia la creación de la ENSUPEH.

3. Creación y fusión de la ENSUPEH

Como se constató, ante la demanda de diferentes corrientes al interior del magisterio hidalguense de crear espacios para la formación profesional de los docentes de la educación en el estado de Hidalgo, en junio de 2000 el gobierno del estado tomó la decisión de intervenir, de esta manera se formularon varias alternativas de solución anunciadas por el entonces Secretario de Educación Pública de la entidad, Jaime Costeira, quien anunció en rueda de prensa “la construcción de la Unidad Estatal para la Profesionalización Docente, el Centro Estatal del Programa Nacional de Actualización y la Coordinación Estatal de Educación a Distancia” [El Sol de Hidalgo, 20 jun. 2000]. No obstante, de estas posibles soluciones se tomó solo una alternativa, hasta ese momento no anunciada por las autoridades estatales, pero sí por los demandantes, la creación de la ENSUPEH.

Según Tamayo (1997) todo proceso de toma de decisión tiene varias alternativas posibles, pero solo se toma una de ellas para atender la problemática, al respecto, Lindblom (1990) sostiene que generalmente los funcionarios toman decisiones fundamentándose en decisiones pasadas, ya implementadas y de manera pragmática.

En este aspecto, ante la problemática de formación, las autoridades tomaron la decisión de crear la ENSUPEH, decisión basada en la política pública impulsada en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995 - 2000), periodo en el que se consideró como una necesidad la actualización y perfeccionamiento de los docentes en servicio, en este sentido, el Programa de Desarrollo Educativo (1995 – 2000) recalcó la implementación de acciones para llevar a cabo la transformación y el fortalecimiento académico de las escuelas normales, entre las cuales se destacó la emisión del acuerdo 284, los planes de estudio en la modalidad mixta para docentes en servicio, la ampliación de modalidades de enseñanza, esta última con la intención de profesionalizar al magisterio, como se verá más adelante.

Cabe resaltar que las autoridades estatales locales tomaron la decisión de adherirse a la política de profesionalización docente emitida a nivel federal, por lo que se advierte que “generalmente los funcionarios reducen esfuerzos y eligen únicamente entre las diversas

políticas alternativas [...] Dicho de otra manera, quien decide no se ocupará del tema de raíz sino de las ramas” (Lindblom, 1990, p. 49), al respecto, el decisor de forma práctica elige entre las políticas ya elaboradas.

Con base en lo anterior, la toma de decisión de las autoridades educativas estatales de la creación de la ENSUPEH se fundamentó en la política federal, no obstante, generó nuevas tomas de posición de los actores sociales al interior de la entidad, quienes de nueva cuenta contendieron para incidir en las políticas públicas.

La participación del gobierno estatal y los representantes del comité de la sección 15 del SNTE fueron los dos actores con legitimidad en el ámbito educativo que aparecieron de nueva cuenta en la arena política, quienes a partir de un juego de fuerzas incidieron en la conducción de la naciente escuela.

Diez años más tarde con la fusión del CESUM con la ENSUPEH esta última tuvo impactos en su interior al transferir el personal de base, el mobiliario, los vehículos, los archivos y la matrícula estudiantil a la ENSUPEH; todo esto favoreció a la escuela en la obtención de instalaciones, ampliación de las modalidades de enseñanza, mayor número de miembros de la plantilla docente y la matrícula estudiantil, aspectos que modificaron la dinámica escolar de forma lenta y con altibajos.

a. El SNTE fue un actor importante en la creación de la ENSUPEH

Tamayo (1997) afirma que el análisis de la política pública cuenta con un ciclo, el cual comprende diferentes fases, al respecto, después de la identificación del problema, se continuó con la adopción de una alternativa, posteriormente se lleva a cabo la implementación de la alternativa seleccionada y dicho proceso termina con una evaluación de los resultados obtenidos; no obstante, subraya que no todas las políticas tienen todas estas fases, en este sentido, la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH, no presentó todas las fases, como se podrá observar más adelante.

Como ya se mencionó en la primera fase de identificación del problema se dio por la unificación y presión de diferentes grupos magisteriales que al interior del estado de Hidalgo, y cuya problemática señaló la necesidad formación, ante ello las autoridades estatales tomaron la decisión de crear la ENSUPEH, sin embargo, el SNTE se colocó en un lugar

estratégico e incidió en las subsecuentes tomas de decisión que contempla el proceso de implementación de la política de profesionalización docente.

En este entendido, la solicitud de la creación de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo (ENSUPEH), fue auspiciada por la dirigencia de la sección 15 del SNTE, quien por la vía del Congreso del Estado instaló esta petición en la agenda de la política pública, como lo señala un informante: “[...] el SNTE es quien va al Congreso del Estado y lleva la iniciativa para crear la normal, nace la inquietud y se convierte en una iniciativa y se crea la institución, a petición y a gestión del SNTE” (E03XHL/PD/17/12/2019/7).

En este sentido, a nivel nacional según Santibañez (2008), existe un papel importante del SNTE en las comisiones de las cámaras de diputados y senadores; muestra de ello, en el periodo de 1997 al 2009, la cámara de diputados federal estaba integrada por:

[...] la mitad o más de los miembros de la mesa directiva reportan su pertenencia al SNTE y más de un tercio de los integrantes de la Comisión también son agremiados. En el Senado, la mitad de la mesa directiva de la Comisión era miembro activo del SNTE (p.428).

Por lo que se advierte, que el SNTE a nivel nacional durante varias décadas mantuvo una participación importante al interior del Congreso mediante la infiltración de sus miembros, quienes proponen, discuten y votan a favor de las iniciativas del gremio; por ello el SNTE tiene injerencia en las reformas y en la legislación educativa.

Tamayo (1997) señala que dentro de las decisiones de los funcionarios existen sesgos negativos entre los que destacan:

[...] los grupos sociales poderosos, que son aquellos que tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus problemas ante la administración. La organización de estos grupos, su capacidad de presentar demandas e influir en las decisiones públicas, les asegura una cuota mayor de temas en la agenda de la administración (p. 290)

Como el grupo del SNTE, quien gracias a los funcionarios estaban adheridos a dicho grupo, tuvieron la capacidad de influir en las decisiones de las políticas, por la vía institucional, es decir, el Congreso del Estado.

La creación de la ENSUPEH fue un proceso que comenzó por una cuestión socialmente problematizada y después mediante el Congreso del Estado, emergió en la agenda de gobierno y a partir de ahí tuvo su curso de acción a través de la participación de los actores.

Entre estos actores sociales destacan las autoridades investidas de poder público, de las cuales, una porción de ellos pertenecía al SNTE, es decir, los miembros del SNTE ocuparon cargos en el Congreso del Estado y obtuvieron ganancias a favor del gremio, en este entendido, existió una representación del SNTE en las iniciativas del Congreso del Estado.

La participación de los actores sociales en las políticas públicas tienden “a inclinarse a favor de algunos grupos, con exclusión de otros, debido a que existen intereses” (Navarro, 2011, p.703), al respecto, el SNTE no solo solicitó la creación de la ENSUPEH, mediante sus agremiados con cargos de elección popular⁹, sino también fue un actor significativo para el proyecto y la ejecución de la escuela, con base en lo anterior se considera como un fruto sindical: “[...] la habilitación de las carreras, la recopilación de los programas, todo el trabajo para poder echar andar la normal y la gestión para que se creara esa normal, pues es del Sindicato, es del SNTE” (E03XHL/PD/17/12/2019/7).

En este sentido, según Meny y Thoenig (1992) cada actor establece “relaciones de poder dependiendo del grado de libertad o de limitaciones, estructuradas por diversos juegos entre los actores, las estrategias de los cuales son competidoras o compartidas” (p. 99) por lo que, el SNTE utilizó sus recursos y posiciones en cargos gubernamentales de sus agremiados concretó la creación de la ENSUPEH, y lo calificó como un logro sindical en defensa de la base magisterial, en la medida que dio seguimiento a la necesidad de formación de los maestros que se encontraban frente a grupo y que carecían del perfil profesional, además realizó procesos de gestión:

⁹ Según el Sistema de Información Legislativa (2021), el cargo de elección popular, se refiere al derecho y obligación ciudadana para desempeñar un puesto en alguno de los poderes de los tres órdenes de gobierno del Estado, con derecho de retribución monetaria. Los cargos en el ámbito de la administración pública en México son: regidores, síndicos y presidente municipal, gobernador o presidente de la República. En el ámbito legislativo son: diputados locales y federales, así como senadores de la República. Estos cargos de elección popular son temporales y se presupone que son obtenidos por la mayoría de sufragios emitidos o por el criterio de representación proporcional.

[...] esta institución fue creada a instancia de la Organización Sindical, sobre todo, ahora sí, para abatir el problema que se tenía, que muchos de los que estaban trabajando no tenían los perfiles, algunos habían dejado inconclusas sus carreras y entonces ya se venía venir la reforma educativa, en la que se solicitaban que tuvieran los perfiles en secundaria (E04XHL/D/13/12/2019/8).

Ante estas peticiones de la dirigencia de la sección 15 del SNTE y dada la cesión de derecho del Gobierno Federal al gobierno estatal de otorgar a este último la conducción y la operación del sistema de educación básica y de formación de profesores, estos últimos tomaron la decisión de creación de la ENSUPEH. Según Tamayo (1997) se logra tomar la decisión debido a que algún “funcionario público considera prioritario la inclusión de un problema a la agenda institucional, la cual es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública” (p. 289).

En el caso de la ENSUPEH, esta decisión se concretó en la disposición de los servidores públicos de ampliar la oferta de formación para los docentes que se encontraban en servicio en el nivel de secundarias, mediante el decreto de creación emitido en el Diario Oficial, el 24 de septiembre de 2001:

[...] Por acuerdo gubernamental se crea la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo para dar respuesta a la demanda social de ampliar la oferta educativa de nivel superior en el Estado, en beneficio exclusivamente de los maestros en servicio, se ofrecerán los grados académicos de licenciatura en educación secundaria en sus diferentes especialidades, maestría y doctorado [Diario Oficial, 24 sep. 2001].

La política pública es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimación gubernamental; esta toma de decisión tiene impacto en una determinada parte del territorio y está dirigida a garantizar las demandas sociales (Meny y Thoenig, 1992), en este sentido, ante la necesidad de formación del magisterio hidalguense, emitida por algunos actores con intereses en el campo educativo instalados en puestos de elección popular, se planteó como una necesidad hasta su concreción.

Al respecto, las intervenciones del Estado respecto a la atención de las necesidades tienen cierta direccionalidad, orientación normativa en su proceso de resolución e integra un conjunto de iniciativas manifiestas o implícitas observadas en un momento histórico y en un

contexto determinado y que permiten inferir la posición del estado frente a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1995).

La intervención de las autoridades estatales, respecto a la necesidad de formación, tuvo como resultado la creación de la ENSUPEH, pero su posición frente a la cuestión fue de legitimidad de la opinión de la sección 15 del SNTE, tanto para la creación de dicha institución, como en su proceso de ejecución, como se observa en el siguiente fragmento: “[...] para efectos de su funcionamiento y operación el IHE emitirá un reglamento escuchando la opinión de la sección XV del SNTE” [Diario Oficial, 24 sep. 2001].

Lindblom (1990) menciona que las decisiones que realizan los funcionarios forman parte de una larga cadena de decisiones pasadas, de errores y de logros, en este sentido, las decisiones “no son inéditas, se resuelve por viabilidad política como criterio definitorio de lo que es política adecuada” (p. 297). El decreto de creación de la ENSUPEH da cuenta de las relaciones políticas que definió el trayecto de la institución desde su nacimiento, para ello se basó en relaciones tradicionales entre la SEP y el SNTE.

Las relaciones entre la SEP y el SNTE son legales y legítimas, el poder que tiene el SNTE ante las autoridades educativas estatales y su participación en las iniciativas gubernamentales, así como la ubicación de sus agremiados en distintos puestos públicos al interior del estado, hacen que irradie su poder y busque su mantenimiento.

De acuerdo con Santibañez (2008) “la SEP desempeña un papel fundamental, sin embargo, no es un organismo que actúe al margen de la organización sindical, “[...] el SNTE mantiene posiciones importantes dentro de la Secretaría en los ámbitos federal y estatal” (p. 433); en este marco, este gremio tiene actores posicionados en el Congreso de la Unión a nivel estatal y federal por lo que su influencia en las decisiones de los gobiernos federal y estatal es importante, así como posiciones estratégicas de miembros del SNTE, al interior de la SEP.

En el caso de las posiciones al interior de la SEP, el SNTE cuenta con autoridades investidas de poder público, en las “comisiones mixtas que rigen programas en el control sobre la estructura y presencia en mandos medios y altos de la SEP a nivel federal y estatal y presencia en los órganos de gobiernos y/o comités técnicos de diversos programas y

organismos” (Santibañez, 2008, p. 433), que hacen que el gremio tenga una fuerte influencia en las decisiones del Estado.

Lo antes mencionado, coincide con lo que plantea Ornelas (1999) sobre la posición política del SNTE, al ser un gremio corporativista, el propio gobierno favoreció que en las subsecretarías y las direcciones quedarán a cargo de funcionarios que habían comenzado su carrera política como militantes del SNTE y ocasionó que la dependencia estuviera a cargo del gremio del SNTE, de este modo “maestros que compartían criterios políticos y trabajaban por la misma causa se encontraban frente a frente en la mesa de negociaciones, unos representando a la SEP y otros al SNTE” (p. 297).

En suma, en el proceso de creación de la ENSUPEH, la dirigencia de la sección 15 del SNTE tuvo una fuerte influencia en el proceso de toma de decisión y la alternativa de resolución ante las autoridades estatales, a fin de profesionalizar al magisterio hidalguense que se encontraba en las aulas sin contar con el perfil profesional para estar frente a grupo.

b. Enmienda del perfil profesional

Como ya se mencionó, el 24 de septiembre de 2001 las autoridades educativas estatales tomaron la decisión de crear la Escuela Normal Pública del Estado de Hidalgo (ENSUPEH), a partir de la necesidad de formar a un gran número de docentes en servicio y sin perfil académico, como lo señalan los docentes fundadores de la institución: “[...] la Escuela Normal se creó para los maestros que estaban en servicio y que no tenían su licenciatura” (E01XHL/DGM/13/12/2019/5).

Esta política estatal se concretó en el decreto de creación de la ENSUPEH y generó procesos internos en el estado mismo, dando paso a repercusiones horizontales y verticales (Oszlak y O’Donell, 1995). Entre los efectos verticales hubo nuevas funciones al interior de las organizaciones gubernamentales para la formación de docentes en diversas especialidades en el nivel de secundaria.

Estas acciones de las autoridades educativas estatales se apoyaron en el acuerdo 284, por el que se establece el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria en la modalidad mixta, para la superación; y a partir del cual se sustentó la emisión de la primera

convocatoria realizada para los docentes que se encontraban en servicio y que aspiraban a integrarse al nivel de secundarias, como se muestra:

[...] La SEP, el IHE y el Departamento de Educación Normal, convocan a los profesores en servicio, al concurso de selección de aspirantes para cursar estudios de Licenciatura en Educación Secundaria, en la Modalidad Mixta [El Sol de Hidalgo, 01 jun. 2002].

A partir del acuerdo 284, se emitió la primera convocatoria y se ofertó cursar en la modalidad mixta, las especialidades de: biología, español, física, formación cívica y ética, geografía, historia, lengua extranjera (inglés), matemáticas y química; asimismo se mencionó que dichas licenciaturas estaban dirigidas exclusivamente a profesores frente a grupo, que deseaban prepararse para ingresar al servicio en la educación secundaria.

Para el ingreso a la ENSUPEH fue necesario que los aspirantes tuvieran el título de profesor en educación preescolar o primaria, en caso de ser profesores sin título profesional presentaron el certificado de bachillerato con promedio mínimo de siete, además de una constancia de servicios expedida por la Coordinación de Administración y Desarrollo de Personal del IHE que indicará tener como mínimo dos años de experiencia laboral frente a grupo y el talón de cheque [El Sol de Hidalgo, 01 jun. 2002].

Los anteriores criterios de selección por parte de las autoridades educativas facultaron al aparato burocrático de la SEPH emprender otras acciones y con ello darle cauce a la eventual resolución de la formación de docentes con carencia de perfil de profesional y que estaban frente a grupo, como lo señala un informante: “[...] se ofertó una formación a los docentes que se encontraban en servicio sin perfil, y que se necesitaba” (E03XHL/PD/17/12/2019/9).

Por lo que se advierte que los actores preponderantes en el campo educativo, los funcionarios de la SEPH y los representantes de la sección 15 del SNTE se adhirieron a la política impulsada a nivel federal, cuyo objetivo fue la formación de profesores en educación básica con carencia de perfil profesional para ejercer la función de maestros, como se advierte en el Acuerdo Secretarial número 269 el día 11 de mayo de 2000:

[...] existe un número importante de profesores que se encuentran laborando frente a grupo y que demandan una mayor preparación profesional para la labor educativa en la educación secundaria, profesores que, por cumplir sus

obligaciones docentes en los niveles educativos en que actualmente trabajan, carecen de condiciones para realizar sus estudios de licenciatura en forma escolarizada [Diario Oficial de la Federación, 11 may. 2000].

Para darle seguimiento a esta problemática detectada en el ámbito federal, otra acción que emprendió el Gobierno Federal fue el impulsó al Plan de Estudios para la Licenciatura en Educación Secundaria, a partir del acuerdo 284:

[...] Acuerdo número 284 por el que se establece el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria en modalidad mixta, para la superación y el perfeccionamiento profesional de los profesores en servicio [Diario Oficial de la Federación, 11 may. 2000].

Al interior de este acuerdo, en su artículo único menciona que: Los estudios para la formación de profesores en la modalidad mixta, están dirigidos a profesores frente a grupo de los diferentes niveles educativos, que desean prepararse para ingresar al servicio en la educación secundaria, en especial a los maestros que laboran en escuelas de educación básica. Lo anterior se puede evidenciar en lo expresado por un docente fundador de la ENSUPEH: “[...] la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, cuando inició en la modalidad mixta estuvo dirigida a la gente que está ya trabajando, que ya está en servicio (E03XHL/PD/17/12/2019/9).

En este sentido, el sistema educativo estatal con base en los Acuerdos Federales 284 y 269 antes mencionados, brindó la posibilidad de formación a los profesores que estaban frente a grupo y que no tenían el perfil para impartir clases. Algunos maestros contaban con licenciatura en algún campo de formación de las ciencias humanas, exactas, administrativas o ciencias naturales; no tenían el perfil, por lo que la ENSUPEH ofertó un espacio para formarse pedagógicamente, al respecto existió una “recomposición de los perfiles profesionales de los maestros de secundaria, que en su mayoría [...] son profesionales sin formación pedagógica previa” (Sandoval, 2001, p. 91), como lo señala un informante:

[...] todos los ingenieros que no habían estudiado se metieron a la Normal para poder cubrir el perfil, o todos aquellos que tenían una carrera diferente, tenían que hacerlo, esa era un área de oportunidad muy grande y hasta la fecha, sigue (E03XHL/PD/17/12/2019/14).

En este marco, se permitió el ingreso de docentes sin formación pedagógica, sin embargo, el problema se agudizó más, cuando se otorgaban mayores horas frente a grupo en

otras áreas disciplinares sin considerar el perfil profesional, aludiendo al derecho de antigüedad para recibirlas, aspecto que se agravó la brecha entre la formación y el perfil para impartir clases en las asignaturas en educación secundaria:

[...] muchos de inglés daban matemáticas, entonces, no les puedes quitar las horas, ni cambiarle las horas al maestro, ya está dando matemáticas, pues que tienes que hacer, que tenga la oportunidad, que tenga un espacio, donde pueda formarse (E03XHL/PD/17/12/2019/14).

Como consecuencia de lo anterior, varios profesores consideraron la oportunidad de formación en la ENSUPEH como opción de tener el perfil profesional acorde a la labor docente que desempeñaban y con ello asegurar su ingreso salarial, mediante la credencialización para desempeñar la función de docente frente a grupo.

Sandoval (2001) señaló que la formación de docentes en servicio, se instaló en una política remedial, la cual trata de subsanar los problemas derivados de la carencia del perfil académico de los docentes que se encuentran en las aulas en el nivel de secundaria, tal como se muestra:

[...] una gente que tenía una asignatura y no estaba preparado para ello, como tal, tanto pedagógica como didácticamente, entonces se creó la Escuela Normal Superior y fue precisamente para atender esa problemática (E03XHL/PD/17/12/2019/14).

Se advierte que, al interior del nivel de secundarias, los docentes que impartían clases tenían diversos perfiles profesionales o bien contaban con otra especialidad distinta a la que impartían, lo que limitaba en ocasiones en contenido, en la didáctica y en las estrategias de enseñanza la posibilidad de que los alumnos adquirieran los contenidos en su proceso formativo:

[...] la ENSUPEH surge, con esa intención de poder dar un espacio a todos aquellos que no tenían el perfil, la normal trataba de responder a eso, y lo otro, también para aquellos maestros de primaria que querían aspirar a ser maestros de secundaria (E03XHL/PD/17/12/2019/14).

Se puede considerar a la ENSUPEH, como un espacio para que, en aras de la formación de los docentes cumplieran con el perfil profesional para estar frente a grupo en el nivel de secundarias, sin embargo, terminó siendo un lugar de legitimación de asignación de plazas, mejora de horas y de claves de aquellos docentes con carrera política.

Este espacio de formación con apariencia académica, fue un espacio de legitimación que, de trasfondo mejoró a los docentes cercanos al SNTE, en este sentido, posicionó a los egresados de esta institución, como profesionales de la educación para la asignación de claves y mejora de salarios “profesionales”, aunque no representó una mejora de la calidad educativa.

Labaree (1999) sostuvo que el neoliberalismo estimuló el movimiento de profesionalizar la enseñanza para la mejora de la calidad, basado en un sistema estratificado, donde “profesores principales o de carrera” tendrían que demostrar aptitudes de formación, para obtener un mayor salario. En el caso de los docentes del estado de Hidalgo, no existen estudios que muestren este tipo de mejora en la calidad de enseñanza asociada a la formación.

El término profesionalización hace referencia a las personas que se dedican a enseñar, y que “comparten un cuerpo común de conocimientos y utilizan esquemas compartidos para ejercer su práctica [...] permitiendo que socialmente sea aceptada más como profesión que como simple oficio” (Nemiña, et al., 2009. p. 2). Asimismo, la idea de profesionalización se encuentra inmersa en un proceso dinámico y continuo ya que dicha tarea se lleva a cabo en procesos de cambios sociales, por ello es necesaria la movilización de conocimientos en el desarrollo profesional.

En este entendido, el Gobierno Federal emitió la política pública al grupo de personas que enseñan en educación básica y con ello brindarles formación a fin de mejorar su práctica profesional con los elementos necesarios para estar frente a grupo.

La creación de la ENSUPEH tuvo sus bases en la política federal, la cual fue considerada por las autoridades estatales, sin embargo, como ya se advirtió también estuvo determinada por la dirigencia de la sección 15 del SNTE, cuyo actor social tuvo injerencia en el Congreso del Estado y en la propia estructura de SEPH, por lo que tuvo poder en la toma de decisiones del gobierno estatal.

Con la responsabilidad conferida al gobierno del estado de Hidalgo sobre la formación de los maestros, tomó la decisión de generar políticas públicas internas para atender las necesidades de los maestros y creó la ENSUPEH; de igual manera tomó otras decisiones como su posterior fusión con el Centro de Educación Superior del Magisterio (CESUM), está

última decisión tuvo como objetivo agrupar diversas Licenciaturas en Educación Secundaria en diferentes especialidades en una sola institución formadora, como se señala, en el siguiente apartado.

c. Cambio de denominación sin repercusiones

En el estado de Hidalgo las autoridades estatales tomaron varias decisiones sobre la denominación de las escuelas formadoras de docentes y las licenciaturas que ofertaban, sin embargo, en su interior continuaron igual. Entre las acciones que destacan, es el acuerdo celebrado el 1° de septiembre de 1997, donde se autorizó al Centro de Actualización del Magisterio (CAM) ofrecer la Licenciatura en Docencia por Televisión y Licenciatura en Expresión y Apreciación Artísticas.

Ambas licenciaturas en el año 2000 cambiaron de denominación, la Licenciatura en Docencia por Televisión cambia por Licenciatura en Telesecundaria y la Licenciatura en Expresión y Apreciación Artísticas se modificó de nombre, por Licenciatura en Educación Artística, pero en su interior continuaron siendo las mismas.

Según Díaz Barriga (2021) los Centros de Actualización del Magisterio (CAM), cuyo origen data de los años cuarenta, fueron creados para “impulsar la formación profesional del magisterio nacional que, estando en servicio, no contaba con la titulación necesaria para el mismo, con un trabajo por correspondencia, con reuniones presenciales en el periodo vacacional, o en la opción de reuniones presenciales de fines de semana durante el ciclo escolar” (p. 6).

Mediante el acuerdo celebrado el 6 de noviembre de 2000 se modificó el nombre de Centro de Actualización del Magisterio (CAM) por el nombre de Centro de Educación Superior del Magisterio (CESUM), a partir de esta fecha se le concibe en el nivel de Educación Normal y reglamentariamente se circunscribe al Programa para la Transformación y Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales; esta última organización en el año 2007 abrió la Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Lengua Extranjera (inglés), en la modalidad mixta.

Como ya lo mencionamos el 24 de septiembre de 2001 se creó la ENSUPEH y ofertó la Licenciatura en Educación Secundaria en las diferentes especialidades que no ofrecía el CESUM; estos antecedentes dan cuenta de las operaciones de las autoridades estatales para

atender la formación y la capacitación de los docentes hidalguenses, al conferirles ciertas atribuciones atrás el ANMEB.

Con base en lo anterior, se analiza que la toma de decisión de las autoridades educativas estatales de Hidalgo, se centraron en la modificación del nombre de las escuelas formadoras de docentes, como lo fue de CAM a CESUM, o bien, el cambio del nombre de las licenciaturas; como la Licenciatura en Docencia por Televisión por Licenciatura en Telesecundaria, sin generar una transformación sustantiva en los procesos de formación docente.

Los cambios no se dan por decreto y de manera superficial, ya que, al interior de los planteles de formación continuaron con los mismos planes de estudios, los docentes adscritos a las Escuelas Normales no fueron capacitados y la vida escolar continuó siendo similar, solo se presentaron modificaciones en la denominación en reiteradas ocasiones.

La política es un proceso social que las autoridades intentan resolver a partir de una cuestión socialmente problematizada, sin embargo, su toma de posición no es homogénea, unívoca ni permanente, en ocasiones suele ser ambigua y tiene variaciones que retroalimentan el proceso, además de contribuir a la generación de nuevos “nudos” las cuales generan nuevas decisiones (Oszlak y O’Donell, 1995).

Estas decisiones de las autoridades estatales de solo modificar la denominación de las licenciaturas y de los establecimientos escolares, generó una nueva política estatal y decidieron fusionar el CESUM y la ENSUPEH, el 21 de noviembre de 2011; a partir de esta fecha a la ENSUPEH se le concedió el dominio de formación en la Licenciatura en Educación Secundaria en diferentes especialidades, como se expresó en el Diario Oficial:

Acuerdo por el que se transfiere el Centro de Educación Superior del Magisterio del IHE a la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, en consideración con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 y con la concurrencia del SNTE, el Gobierno del Estado asumió la facultad de administrar los planteles de educación básica y normal ubicados en el Entidad, por lo que transfiere el Centro de Educación Superior del Magisterio del IHE a la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo [Diario Oficial, 21 nov. 2011].

Se puede advertir que, en el estado de Hidalgo las autoridades estatales al estar autorizadas para ordenar la formación de los docentes, fusionaron el CESUM con la ENSUPEH y expresaron que la duplicidad de la oferta educativa, era una razón para fusionarlas, como lo señala un informante: “[...] se dijo que las dos escuelas dábamos la misma oferta educativa, que las dos instituciones daban lo mismo” (E05XHL/JJL/03/03/2020/15).

Explícitamente se dio a conocer que la doble oferta educativa de las dos escuelas formadoras de docentes ocasionó que se fusionarán ambas normales, asimismo se mencionó que el CESUM presentaba una baja demanda, estos dos aspectos motivaron la decisión de fusionarlas:

[...] nos fusionamos porque ellos ya no tenían demanda, al fusionarnos se perdió entre comillas una escuela, pero estamos hablando de una escuela que ya no tenía alumnos, algunos podrían decir que desaparecieron una normal, pero ¡No!, ¡No!, Por si solita ya había, ya se había, cómo, esté, generado que la cerraran (E02XHL/JHG/16/12/2019/13y14).

Los anteriores factores fueron expresados por las autoridades estatales, quienes plasmaron en el Diario Oficial la toma de decisión sobre la orientación de la formación docente, evidenciando los objetivos y la finalidad de la fusión de ambas escuelas normales y sobre el cual, se vertieron una serie de acciones a posteriori, como lo señala dicho acuerdo:

[...] dado que el CESUM presenta baja demanda actual de acceso, duplicidad de la oferta educativa entre ambas instituciones formadoras de docentes en la entidad, la limitada incorporación al mercado laboral y la optimización de recursos, resultó pertinente aglutinar y enriquecer las licenciaturas y especialidades en la ENSUPEH [Diario Oficial, 21 nov. 2011].

Los motivos emitidos de manera oficial del cierre y fusión del CESUM con la ENSUPEH, hacen patentes la baja demanda de la incorporación al Sistema Educativo Nacional (SEN), la mejor distribución de recursos en el estado de Hidalgo y la duplicidad de oferta de ambas escuelas ocasionaron que se concentrará la oferta educativa en un solo plantel.

Pese a lo manifestado por las autoridades estatales sobre los motivos de la fusión del CESUM y la ENSUPEH, de acuerdo con un informante clave, sostuvo que la toma de decisión de las autoridades estatales en la fusión de ambas escuelas se dio, en razón a un

problema político al interior del CESUM: “[...] la fusión del CESUM con la ENSUPEH, se da por un conflicto político magisterial en el CESUM, y el Gobierno toma la determinación de unificarlas” (E03XHL/PD/17/12/2019/11).

Muchas veces la toma de decisión del gobierno “está atravesado por las tensiones y las relaciones de fuerza entre los actores sociales” (Tamayo, 1997, p. 42), como fue la decisión de fusionar el CESUM y la ENSUPEH. En este sentido, lo político está presente en la toma de decisiones de las autoridades estatales; se asocia a la lucha y a la tensión.

La toma de decisión de las autoridades investidas de poder público, de fusionar ambos establecimientos educativos, no se terminó en esta decisión, por el contrario, el aparato burocrático estatal tuvo la necesidad de desplegar varias acciones horizontales y verticales, como se observa en el siguiente apartado.

d. Cesión de recursos a favor de la ENSUPEH

Tras la emisión del acuerdo de fusión entre el CESUM y la ENSUPEH implicó una serie de acciones, como el traslado legal de la plantilla docente y de los alumnos, así como la cesión de la infraestructura escolar, el mobiliario y otros bienes que estaban bajo el resguardo del CESUM, es decir, con el acuerdo de fusión fue necesario la transferencia del dominio de los bienes del CESUM a la ENSUPEH, por lo que la acción pública, no solo es una acción concreta o la emisión de un acuerdo sino trae consigo una serie de acciones (Meny y Thoenig, 1992).

La toma de decisión de las autoridades estatales de fusionar ambos centros educativos, concedió el derecho y dominio a la ENSUPEH sobre la plantilla de personal, la infraestructura física y la matrícula estudiantil, entre otros aspectos más, dando paso a un proceso de absorción¹⁰:

[...] A partir de la transferencia se incluye la partida presupuestal el personal de base, el mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, archivos, y en general todos los bienes muebles e inmuebles que se hayan utilizado en el CESUM. La

¹⁰ Ver anexo M *Cesión de infraestructura del CESUM a la ENSUPEH*.

SEPH respetará los derechos de los trabajadores de base adscritos al CESUM y su traslado al nuevo centro de trabajo [Diario Oficial, 21 nov. 2011].

En este marco, las políticas estatales generaron procesos internos al estado mismo, su toma de posición generó repercusiones perpendiculares y horizontales; las repercusiones verticales se asociaron a la asignación de recursos como del personal, dinero y equipo; estas repercusiones produjeron adjudicación de nuevas funciones para su eventual resolución o bien para redefinir la política inicial, lo que implica cambiar la toma de posición del estado frente a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Por lo que la política estatal sobre la fusión del CESUM y la ENSUPEH, tuvo repercusiones primero administrativas en el traslado de los bienes inmuebles y en el transferencia del personal así como la matrícula escolar a la ENSUPEH, cabe destacar que a esta última le fue favorecida la obtención de un edificio escolar, ya que antes de la fusión la comunidad escolar de la ENSUPEH se encontraba en instalaciones prestadas; asimismo favoreció su desarrollo al ser la única escuela normal pública en el estado de Hidalgo en brindar la formación en educación secundaria en sus diferentes especialidades.

En un inicio de la creación de la ENSUPEH surgió con las demás especialidades que no ofertaba el CESUM, como lo señalan los informantes: “[...] la Escuela Normal Superior Pública surge con todas las demás especialidades, las que no cubría el CESUM, (E03XHL/PD/17/12/2019/10)” y “[...] nosotros teníamos todas las especialidades, es decir, todas las demás que no tenía el CESUM, como español, matemáticas, historia, formación cívica y ética (E05XHL/JJL/03/03/2020/15).

Con la fusión entre el CESUM y la ENSUPEH todas las especialidades de la Licenciatura en Educación Secundaria se unificaron en una sola escuela normal, y con ello se otorgó el monopolio de la formación en este nivel educativo al SNTE, que desde su creación se gestionó la escuela y en el decreto de creación legalmente se expresó considerar su opinión en el funcionamiento de dicha institución.

La determinación de la fusión del CESUM y la ENSUPEH ocasionó que paulatinamente se generaran nuevas formas de organización escolar, nuevas necesidades, así como el establecimiento de una dinámica distinta, dado que la ENSUPEH enriqueció su oferta educativa, señalado en el acuerdo de fusión:

[...] La ENSUPEH impartirá las carreras profesionales de: Licenciatura en Telesecundaria en las modalidades Mixta y Escolarizada, conforme al Plan de Estudios 1999, emitido por la SEP y la Licenciatura en Educación Artística en modalidad Mixta [Diario Oficial, 21 nov. 2011].

En este sentido, la ENSUPEH heredó del CESUM la posibilidad de brindar dos modalidades, escolarizada y mixta, “el CESUM impartía la modalidad escolarizada” (E03XHL/PD/17/12/2019/12), lo que implicó la ampliación de la oferta educativa, al sumar las tres Licenciaturas que ofertaba el CESUM.

Un informante clave señaló que el CESUM ofertó las Licenciaturas en Secundaria en la modalidad mixta: “[...] el CESUM en ese tiempo impartían, este, la Licenciatura en Telesecundaria en la mixta y este, la Licenciatura de Inglés en escolarizado, y también teles en el escolarizado” (E02XHL/JHG/16/12/2019/13).

En relación con esto, el CESUM ya contaba con las dos modalidades, la modalidad escolarizada y mixta; además de ofertar Licenciaturas en Educación Secundaria en distintas especialidades si se le compara con la ENSUPEH, como lo señalan los informantes:

[...] para el CESUM era, Licenciatura en Telesecundaria, la Licenciatura en Educación Artística y la Licenciatura en Inglés, o sea los licenciados en educación artística, los licenciados en educación telesecundaria y los licenciados en inglés, salían del CESUM (E03XHL/PD/17/12/2019/10).

Por lo que se advierte que la oferta educativa entre ambas instituciones no era exactamente la misma, cada una de las instituciones tenía sus propias especialidades, dicho por un informante clave: “[...] aunque éramos escuelas con un programa más o menos similar, es más con un plan similar y con programas distintos” (E03XHL/PD/17/12/2019/11).

Al respecto, las licenciaturas que se ofertaron en ambas escuelas formadoras tenían la característica de sustentarse en la misma malla curricular, compartían materias de formación general para educación básica y materias de formación común para todas las especialidades de secundaria¹¹, como lo señala un informante:

[...] Había formación general, formación común y formación específica, son los tres tipos; y ahí incluye a la cultura general; las asignaturas que llevamos en todas las especialidades son: la asignatura en la Educación y Desarrollo

¹¹ Ver anexo E *Malla curricular de la Licenciatura en Educación Secundaria del Plan de Estudios 1999*.

Histórico de México, como es Bases Filosóficas, Propósitos y Contenidos, Problemas y Políticas de la Educación, todas esas asignaturas son generales (E03XHL/PD/17/12/2019/11).

En este sentido, el mapa curricular de la Licenciatura en Educación Secundaria acuerdo con el plan 1999, se atiende a tres campos distintos, el primero es la formación general, que se relaciona con todo profesional de la enseñanza que realiza su labor en educación básica y equivale el 16 por ciento del tiempo de estudios, el segundo corresponde a la formación común de los licenciados en educación secundaria en distintas especialidades con el 35 por ciento de la actividad académica y por último la formación específica vinculada con los contenidos y competencias didácticas para cada especialidad representan el 49 por ciento del tiempo para la licenciatura (GF, 2010).

En este marco, casi la mitad del proceso de formación formal de los licenciados en educación secundaria comprenden un conjunto de materias encaminadas a las asignaturas de formación específica, es decir, dependían del énfasis de la especialidad, mientras que el otro 50 por ciento restante lo comprendía un conjunto de asignaturas que se cursan como etapa básica y común.

La determinación de la fusión del CESUM y la ENSUPEH por las autoridades estatales, es una forma de hacer política, de definir la forma en que se resuelve la insatisfacción de la formación magisterial. En el acuerdo de fusión fueron condicionadas las acciones sucesivas para echar andar la toma de decisión de la fusión de estas dos escuelas de formación del magisterio hidalguense.

La fusión entre el CESUM y la ENSUPEH, le dio un giro distinto la ENSUPEH, al incrementar nuevos programas, la matrícula estudiantil, académica y administrativa en este establecimiento educativo: “[...] las licenciaturas que estaban en el CESUM, como por ejemplo telesecundaria, ya son parte de la ENSUPEH, desaparece el CESUM, entonces ya tenemos otra oferta educativa” (E01XHL/DGM/13/12/2019/17).

Lo anterior suscita el incremento de la oferta educativa en la ENSUPEH, además de la expansión de las modalidades de enseñanza, al ofrecer cursar los programas educativos en las modalidades escolarizada y mixta; en este sentido, logró su cometido la acción de política educativa de enriquecer la oferta, como lo señala un informante: “[...] fue a partir de la

fusión con el CESUM, cuando ya se empezó hacerse escolarizada, porque antes nada más era mixta, porque trabajábamos sábados y domingos” (E01XHL/DGM/13/12/2019/10).

Por tanto, se advierte que el CESUM fue la escuela que ofertó licenciaturas para la modalidad escolarizada y la modalidad mixta, y que dejó como herencia a la ENSUPEH, dicho de otra forma: “[...] El CESUM trabajó un primer año escolarizado, porque cuando nos fusionamos apenas tenía un grupo de una generación” (E02XHL/JHG/16/12/2019/14).

La modalidad escolarizada años después le brindó a la ENSUPEH la expansión de formación, al ofertar de un abanico de variado en especialidades, pero también posibilitó la incorporación de jóvenes recién egresados del nivel medio superior y con ello el incremento de la matrícula escolar: “[...] Ya es otra escuela con la fusión del CESUM, y además con la apertura, para los jóvenes que egresan de la prepa a la escuela, para que cursen una licenciatura” (E01XHL/DGM/13/12/2019/10).

Lo anterior permitió la incorporación de estudiantes recién egresados de las escuelas preparatorias o bachilleratos, sin experiencia docente; originando que la ENSUPEH estableciera una dinámica distinta a la que sus integrantes estaban acostumbrados de forma cotidiana:

[...] El CESUM impartía la modalidad de la escolarizada, en la ENSUPEH no impartía esta modalidad. Pero cuando se fusiona con el CESUM, se comienza a ofertar esta modalidad, la escolarizada, dando otro giro a la escuela (E03XHL/PD/17/12/2019/12).

En suma, la fusión del CESUM con la ENSUPEH originó el crecimiento de la oferta educativa y las modalidades de enseñanza; además con la llegada de la plantilla docente, administrativa y la matrícula escolar ocasionó cambios de forma paulatina pues en un inicio la dinámica escolar fue complicada porque cada quien continuó con sus propias actividades, en las instalaciones que tenían antes de que se produjera la fusión.

e. Cambio en la organización escolar

La fusión entre el CESUM y la ENSUPEH produjo procesos internos en la ENSUPEH, es decir, tuvo repercusiones en la adjudicación de la formación de todas las especialidades del nivel de secundarias, en este sentido, se redefinió la política estatal sobre la oferta de en la

formación de Licenciados en Educación Secundaria en diferentes especialidades diseminados en dos instituciones, a una sola; ello implicó cambios.

Estos cambios no se dieron de manera inmediata, ya que, al principio, “[...] no hubo ningún problema, nada más se notificó por parte de los directivos, de que se fusionaba la escuela, por necesidades del Estado” (E05XHL/JJL/03/03/2020/14); pero al interior de la vida escolar, en un inicio de la fusión, las cosas no se modificaron significativamente:

[...] En relación a la carga académica, seguimos igual, porque atendíamos nuestros grupos, es decir, había grupos en CESUM y ellos atendían a sus grupos, y nosotros atendíamos a nuestros grupos, o sea, no hubo movimientos (E05XHL/JJL/03/03/2020/15).

Se analiza que la dinámica escolar de ambas escuelas formadoras, no cambiaron de forma inmediata posterior del acuerdo fusión, cada una de ellas continuó con sus actividades como de costumbre, es decir, la plantilla docente del CESUM impartió clases en las instalaciones del extinto CESUM, mientras que la plantilla docente de la ENSUPEH siguió dando clases en las diferentes sedes prestadas, como hasta la fecha se habían realizado, como se observa en la siguiente experiencia:

[...] Nosotros seguimos igual, estábamos en diferentes escuelas, y atendiendo nuestra carga académica, atendiendo nuestros alumnos que llegaban de las especialidades, creo que no se generó ningún problema, continuamos igual (E05XHL/JJL/03/03/2020/15).

Lo anterior hace hincapié en que los cambios en el interior de los establecimientos educativos se generan de forma pausada, su proceso de amalgamamiento conlleva mayor tiempo para que en la realidad se fusionarán ambas escuelas de formación:

[...] cada quien siguió con el programa que le corresponde, por decir, los que atendían la Licenciatura de Español continuaron impartiéndola con el programa que tienen, los que venían del CESUM continuaron impartiendo la Licenciatura en Telesecundaria igual con su programa, para todas eran doce semestres (E03XHL/PD/17/12/2019/10).

Aunque se señala que, en un inicio de la fusión, cada quien continuó dando los programas educativos, impartiendo cada plantilla docente las Licenciaturas en Educación Secundaria en sus diferentes especialidades, con el paso del tiempo se inició un proceso de adaptación, entre ellos, referido de la siguiente manera:

[...] La fusión fue un poquito complicada, pues había que adaptarse con los nuevos compañeros que provenían del CESUM, pues efectivamente al momento de la fusión ambos, este, digamos el personal de la ENSUPEH y el personal, de este, del CESUM, en esa fusión, pasó hacer un solo personal de la ENSUPEH (E02XHL/JHG/16/12/2019/15).

Según Tamayo (1997) en la implementación de una política pública si no se cumple con los objetivos pueden existir problemas de acción conjunta entre los actores ocasionando una serie de defectos, retrasos, desvíos del plan inicial; esta política de fusión de ambas escuelas formadoras para su concreción presentó retrasos, ya que el personal que trabajaba en ellas realizaba sus actividades de forma separada, su proceso de cohesión se dio de forma lenta.

En este marco, se presentó un conjunto de cambios, a partir de los cuales los miembros de ambas escuelas modificaron sus patrones de comportamiento para ajustarse al acuerdo de fusión, es decir, implicó que la vida cotidiana de la ENSUPEH se volviera compleja, ante la cantidad de alumnos que atender, la carga horaria, el establecimiento de las funciones docentes, como los colegiados y las reuniones de academia.

[...] fue un poquito complicado la adaptación de ambas plantillas de personal, pero fue gradual, si nos fuimos, este, acoplando al trabajo, se incrementaron los integrantes de las academias, de los colegiados, se incrementaron los números porque hubo más personal (E02XHL/JHG/16/12/2019/15y16).

Lo anterior evidencia que los miembros de la ENSUPEH cambiaron sus prácticas para integrarse a otra dinámica escolar, en este proceso los alumnos, docentes y administrativos comenzaron a modificar sus acciones para ajustarse a la nueva realidad, a la fusión entre ambas escuelas no se dio de la noche a la mañana: “[...] los provenientes del CESUM traían una dinámica diferente a la de nosotros, este, ellos traían una dinámica propia y en la ENSUPEH también teníamos una dinámica propia” (E03XHL/PD/17/12/2019/11).

El proceso de fusión implicó que la comunidad escolar presentará algunas resistencias al cambio, en la adopción de nuevos compañeros, de nuevas prácticas, para adaptarse a la nueva realidad, los miembros de dos centros educativos se ajustaron a la política de fusión emitida por las autoridades estatales:

[...] mientras más crecía la plantilla, más era, este, más cambiaba la relación y máxime cuando llegaron los integrantes del CESUM, que ya era una escuela un tanto política, integrada y que generaba o existía cierto rasgo de identidad entre ellos (E03XHL/PD/17/12/2019/12).

En este sentido, la resistencia para abandonar los patrones de comportamiento ante las estructuras de pensamiento, costó mucho para que se diera un sentido de pertenencia entre los actuales integrantes de la ENSUPEH: “[...] cuando se integraron, hacía que no pudiera darse un sentido de pertenencia de inmediato a la Escuela Normal Superior, sí eso fue lo que a mí me tocó vivir” (E03XHL/PD/17/12/2019/12).

Además de modificar la dinámica que traían los integrantes de ambas escuelas, al tener la posibilidad de trabajar entre semana o los fines de semana, dependiendo de las necesidades de cada maestro o administrativo:

[...] A partir de que se fusiona la ENSUPEH con el CESUM, la dinámica cambia, porque a partir de que se comienza a ofertar la modalidad escolarizada, ya los maestros que se interesan por estar entre semana, y no trabajar sábados y domingos, se fueron a esta modalidad a la escolarizada o sea ya fueron intereses personales (E05XHL/JJL/03/03/2020/31).

Estos cambios generados a partir de la fusión entre ambas normales también causaron una serie de atrasos en los procesos administrativos, que tampoco fueron fáciles de llevar a cabo:

[...] en la mixta se ofrecían todas las especialidades, pero en el escolarizado cuando yo llegué todavía formaban parte del CESUM, yo firmaba documentos del CESUM, porque no estaban regularizadas para la Escuela Normal Superior (E04XHL/D/13/12/2019/12).

Lo anterior, da muestra de los procesos administrativos ante la fusión de ambas escuelas normales no se dieron repentinamente, sino ocasionaron una serie de dificultades para la integración administrativa de los alumnos:

[...] En algunos firmé títulos como CESUM y en otros firmé títulos de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, porque ya no se podía cambiar, era un rollo, y total, mejor que terminen como CESUM y entonces a mí me avalan como Director de los dos centros escolares, para poder firmar, porque si no hubiera sido un rollazo (E04XHL/D/13/12/2019/12).

Se advierte que los alumnos que ingresaron al CESUM terminaron su licenciatura adscritos a este centro educativo; ya que al interior no se generaron los cambios correspondientes de forma administrativa para que los alumnos quedarán adscritos a la ENSUPEH, como fue señalado en el acuerdo de fusión.

[...] con el tiempo, ya lo fuimos regularizando, para la Escuela Normal Superior, ya ahorita, todos los títulos son de la Escuela Normal Superior Pública, pero al principio, las licenciaturas de inglés y de telesecundaria eran del CESUM, teníamos dos plantillas, la del CESUM y la de la Escuela Normal Superior (E04XHL/D/13/12/2019/12).

En la parte administrativa se desarrolló una serie de inconsistencias a causa de la fusión, ya que no se concretó el traslado de la unificación de la plantilla docente a la brevedad para lo cual fueron fijados los objetivos de fusión:

En un oficio dirigido al Ing. Crisóforo Zúñiga Mercado¹², el 20 de noviembre de 2018, señala que:

Con la finalidad de atender las disposiciones del ACUERDO, [...] POR EL QUE SE TRANSFIERE EL CENTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MAGISTERIO DEL INSTITUTO HIDALGUENSE DE EDUCACIÓN A LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR PÚBLICA DEL ESTADO DE HIDALGO, que a letra dice en su punto Tercero.- Realícese los trámites necesarios para que los alumnos que actualmente se encuentran estudiando en el Centro de Educación Superior del Magisterio, sean trasladados administrativamente a la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, sin afectar la continuidad y el reconocimiento de los estudios cursados, me permito solicitar a Usted, Oficio de Autorización General de Profesiones de la SEP, referente a la emisión de Documentos de Certificación (Certificado de Terminación de Estudios de Educación Normal, Constancia de Servicio Social, Acta de Examen Profesional y Título) de las egresadas y los egresados del Centro antes mencionado, por parte de la Escuela Normal a su cargo.

Se advierte que después de siete años de fusión todavía existían una serie de inconsistencias en la consecución de la parte administrativa de los alumnos que transitaron en este proceso; aunque los de mayor peso fueron los procesos adaptación y sentimiento de pertenencia de sus integrantes.

¹² Ver anexo J Fotografía del Ing. Crisófo Zuñiga Mercado.

Después de la firma del ANMEB el gobierno estatal asumió la responsabilidad de formación de los docentes del estado de Hidalgo, para ello celebró varios acuerdos, a partir de los cuales modificó la denominación de los centros de formación para el magisterio hidalguense y el nombre de las licenciaturas, sin generar cambios en el interior de las mismas.

La fusión del CESUM y la ENSUPEH, otorgó a la ENSUPEH el dominio sobre la formación de licenciaturas en educación secundaria en diferentes especialidades; ocasionando con prontitud un cambio en el crecimiento de la oferta de las modalidades de enseñanza mixta y escolarizado, así como la ampliación de la oferta educativa, sin embargo, al interior se fueron presentando otros cambios de forma pausada y con altibajos, por lo que hubo retrasos en la implementación de esta política, como fue el proceso de adaptación, identificación de los miembros de ambas escuelas formadoras de docentes; por tanto, se advierte que la toma de decisiones de las autoridades estatales tienen repercusiones tanto horizontales como verticales y generan cambios al interior de ella, de forma lenta.

A manera de síntesis, en este capítulo se puede decir que, las autoridades investidas de poder público firmaron el ANMEB, en el cual aparentemente se propició la participación de nuevos actores sociales, sin embargo, en la realidad los actores continuaron siendo los mismos, la SEP y el SNTE; aunque la disidencia trató de ser un interlocutor más en la conducción de las políticas, finalmente las autoridades estatales y los representantes de la sección 15 del SNTE al interior del estado de Hidalgo mediante un juego político incidieron en la conducción de las políticas educativas estatales, muchas de ellas llevadas a cabo por la vía de la negociación, la legitimidad, la lucha por el poder y la búsqueda de intereses, por lo que se puede advertir que existe un peso dominante de las relaciones entre las autoridades del gobierno estatal y los representantes de la sección 15 del SNTE en la definición e implementación del proceso de políticas de profesionalización docente “con exclusión o sometimiento de otros actores sociales” (Aguilar, 2019, p. 14), como se observó en el movimiento magisterial de junio de 2000 en el estado de Hidalgo.

En el movimiento magisterial de junio de 2000, aunque la disidencia señaló la necesidad de formación por varios años fue omitida por las autoridades estatales, hasta que con la convergencia de fuerzas magisteriales en dicha demanda presionó a las autoridades

estatales para colocarla en la agenda pública. Esta demanda de formación fue capitalizada por la dirigencia de la sección 15 del SNTE y por la vía del congreso estatal y haciendo uso de sus posiciones al interior de la SEP, le dio concreción al proyecto de creación de la ENSUPEH.

Una vez creada la escuela normal estuvo bajo el cobijo de la política federal, como una manera de resolver el problema con una política emitida, no obstante, las autoridades estatales decidieron fusionar el CESUM y la ENSUPEH, esta decisión favoreció el crecimiento de esta última al expandirse en la oferta educativa, el aumento de las modalidades de enseñanza, así como de la plantilla docente y la matrícula estudiantil, de igual manera logró beneficios en la obtención de instalaciones, no obstante, al interior de la política de fusión hubo retrasos relacionados con las acciones de los actores, quienes continuaron con las mismas actividades en las mismas sedes que tenían antes de la fusión, por lo que su fusión se dio de forma parsimoniosa y con variaciones.

En suma, se advierte que, la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH y su consecución de su historia, se dio mediante dos formas de resolver las problemáticas, como lo plantean González, Gómez y Wladimir (2007) que las decisiones en las políticas públicas se pueden dar mediante dos enfoques, una de ellas donde las autoridades tiene la autonomía para tomar sus propias decisiones y por otro lado donde las decisiones se generan a partir de elementos que no están en sus manos, es decir, por aspectos sociales, en sus propias palabras señalan lo siguiente: “una idea es que el decisor disfruta de libertad completa para tomar decisiones, y el otro desde el punto de vista opuesto, es decir, que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla” (p. 86).

Al respecto, podemos advertir, que en caso del estado de Hidalgo las políticas de profesionalización docente se tomaron decisiones a partir de dos vías, la primera de ellas mediante los juegos de poder derivados de lógicas de relación de carácter corporativo y autoritario, establecidas desde hace tiempo, mediante la legalidad y legitimidad en las mesas de negociación de los actores autorizados para establecer acuerdos con las autoridades, y de los cuales, se decide y se implementan las políticas educativas en el estado de Hidalgo; no

obstante, otra vía por la cual se tomaron las decisiones fue mediante la toma de decisión de las autoridades estatales al decidir fusionar el CESUM la ENSUPEH, por decreto.

CAPÍTULO II

CONCRECIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

En el capítulo anterior, como se pudo constatar, la política estatal que originó la creación de la ENSUPEH estuvo plagada por juegos de poder entre diferentes actores sociales con influencia en el campo educativo, es decir, en el escenario local se presentó un juego político lleno de relaciones asimétricas, poco estables y calculadas en términos de intereses; de igual forma se expuso que las autoridades cuentan con capacidad establecer disposiciones de forma legítima para asegurar el orden, así como un cuerpo de funcionarios que cumplan con sus leyes y normas, como lo fue la fusión el CESUM y la ENSUPEH.

Hasta este momento se ha analizado la toma de decisiones de la política pública, sin embargo, en el presente capítulo se realiza el análisis de su implementación, para ello es importante señalar que los primeros estudios de las políticas públicas consideraban que con la simple toma de decisión se resolvía el problema social, sin embargo, en la década de los años setenta a partir del trabajo de Wildavsky y Pressman (1973) se comenzó a distinguir entre las fases de la toma de decisiones y la implementación, como etapas distintas para dar respuesta a las necesidades sociales.

Wildavsky y Pressman (1973) elaboraron un trabajo pionero en donde resaltaron las dificultades que se presentaban entre los objetivos y los mecanismos de intervención pública, de igual manera reconocieron que las “acciones elaboradas alejan de los objetivos programados” (Subirats, 1992, p. 103), en este sentido, es importante analizar las capacidades y las acciones definidas por el Estado, así como los grupos de presión como factores que intervienen y transforman de manera parcial o total los resultados de una problemática de la sociedad (Roth, 2002).

De acuerdo con Roth (2002) una fase importante del ciclo de la política pública es el momento de implementación, etapa donde “los discursos y las palabras se transforman en hechos concretos, en realidad palpable” (p. 124), de esta manera en el momento de implementar una política no sólo se alude a un problema puramente administrativo, técnico o de simple ejecución.

Con base en lo anterior, en este apartado se analiza la fase de la implementación de la política de profesionalización docente, ello implica “no solo una decisión sino una pluralidad de decisiones” (Tamayo, 1997), es decir, después de la primera toma de decisión toda política pública desencadena una serie de nuevas tomas de posición y de acción en los diferentes momentos de su implementación para alcanzar los objetivos planteados. En el caso particular de la ENSUPEH se desencadenó una serie de toma de decisiones y de acciones que presentaron retrasos, incumplimientos y desviaciones las cuales trazaron rutas disímiles del proyecto inicial.

En el presente capítulo, primero se analiza qué, aunque existieron buenas intenciones del Gobierno Federal sobre la formación de docentes en servicio y sin perfil, bajo el cual se alineó la política estatal, podemos decir, que no fue suficiente con tomar la decisión de crear la ENSUPEH para resolver el problema que se tenía sobre la carencia de profesionalización docente, sino fue necesario una serie de tomas de decisión de la burocracia dentro del proceso de implementación.

Asimismo, Tamayo (1997) sostiene que es indispensable analizar la capacidad que tiene el Estado para concretar las políticas públicas, este atributo está asociado con los recursos humanos, financieros, así como las posibilidades administrativas que se encuentran en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, al respecto, a lo largo del capítulo se exponen las capacidades que tuvo el Estado para concretar la política de profesionalización docente en el caso de la ENSUPEH y sus contrastes con el plan de acción.

Una de las capacidades se relaciona con la designación del presupuesto de egreso para la construcción del edificio escolar de la ENSUPEH, aspecto que se dejó de lado por más de década para su concreción, según los hallazgos encontrados, aunque hubo concurrencia del Gobierno Federal y el gobierno estatal sobre la importancia de la estructura y equipamiento escolar, presentó retrasos al transcurrir casi 15 años para que la ENSUPEH obtuviera sus instalaciones para albergar a la comunidad escolar. El proceso de gestión del cuarto director para la construcción de las instalaciones propias, se dio mediante una base relacional con el secretario del comité de la sección 15 del SNTE, a partir de la cual, se obtuvo la infraestructura.

No obstante, esta escuela formadora de docentes comenzó sus actividades en una escuela prestada, en el Centro Regional de Educación Normal (CREN) “Benito Juárez”, aspecto que influyó en el desarrollo de las actividades académicas, directivas y administrativas. Con la carencia de instalaciones surgieron varias problemáticas que las autoridades del plantel trataron de enmendar ante cada eventualidad.

Se advierte que la creación de la ENSUPEH se concretó con muchas enmiendas de los miembros que la concretaron y en otras con la distorsión de lo normado, como la carencia de presupuesto para la asignación de claves, la cual fue subsanada mediante la comisión de claves presupuestales de educación básica a la ENSUPEH, bajo el mismo techo financiero.

Subirats (1992) afirma que es erróneo considerar que las políticas proceden solo de arriba abajo a través de lo normado, sino que estas pueden ir de abajo hacia arriba, donde los actores de los últimos peldaños también llevan a cabo artilugios y piruetas necesarias en su momento de concreción, al respecto, se puede advertir que en distintos niveles de la implementación de la política pública la burocracia estatal realizó acciones de manera distinta, es decir, los actores tienen cierta libertad de acción, en algunas ocasiones contrarias a lo normado o las modifican y definen un camino dispar al planteado de forma inicial.

Roth (2002) parafraseando a Clausewitz señala que la implementación de la política es “la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes” (p. 107), como es el caso que se estudia, donde el entretejido de los actores sociales se relaciona con la historia de la educación y el poder conferido por el propio Estado a esta organización sindical; por ejemplo, la agrupación de “todos los trabajadores de la educación básica en un sindicato único. Un pacto de unidad, firmado en 1942 entre el Gobierno Federal y los líderes sindicales” (Llord, 2011, p. 3), le concedió ciertas prebendas.

De igual forma en educación básica su poder se concreta en las funciones de mando de supervisor y director, instituidas desde 1946 en el Diario de la Federación, como comisiones mixtas. En este entonces, los dirigentes se “prometieron movilizar a sus agremiados en apoyo del régimen a cambio de puestos influyentes dentro del SEP y otras áreas del poder, incluyendo el Congreso y los gobiernos estatales” (Llord, 2011, p. 3)

En la práctica este tipo de acuerdos se materializaron en la designación de los puestos de dirección, al margen de los intereses de las comunidades, como la comunidad normalista de la ENSUPEH, ya que, en el año de 2002, justo cuando se nombró y se depuso al primer director, claramente se advirtió la injerencia del comité de la sección 15 del SNTE.

Para algunos miembros del personal docente de esta escuela normal, mencionaron que estas acciones estuvieron vinculadas a la existencia de diferencias no socializadas al interior de la comunidad entre el recién nombrado (aproximadamente tres meses) “director y la dirigencia sindical” (E03XHL/PD/17/12/2019/5y6). Así como la remoción de los docentes que apoyaron al primer director, observándose el poder del comité de la sección 15 del SNTE en el cambio de adscripción de quienes se habían ganado un lugar como docentes en la ENSUPEH.

Esto no es nada nuevo en el mundo de la academia, especialistas en el análisis de las políticas educativas en México, como Carlos Ornelas en diferentes estudios ha mostrado cómo es que este tipo de injerencias pueden ser vistas como mecanismos de colonización que históricamente han ejercido en instancias de mando de la Secretaría de Educación Pública, así como en los puestos directivos de los planteles educativos de los diferentes niveles educativos, como es el caso de las escuelas normales.

En varios tramos de la implementación de las políticas de profesionalización docente existió un trabajo en conjunto SEPH y comité de la sección 15 del SNTE para echar andar la política de profesionalización docente que lejos de ser un mandato de las autoridades federales, las relaciones de fuerza entre estos actores con legitimidad de participación tomaron decisiones y realizaron acciones, trazando nuevos senderos no previstos, como se advierte a continuación.

1. Las buenas intenciones de la política, pero sin infraestructura escolar

Pese a las buenas intenciones del Gobierno Federal y estatal de profesionalizar a los docentes en servicio y sin perfil, en la etapa de implementación de la política no se otorgó el presupuesto de egreso para la construcción del edificio escolar, aspecto que ocasionó el problema de la infraestructura escolar en la ENSUPEH, y que determinó la vida escolar que se vivió en los primeros años posteriores a su creación.

La privación de un edificio propio, generó situaciones adversas e hizo que las autoridades educativas de la escuela normal consiguieran varias instalaciones de educación básica prestadas, especialmente del nivel de secundarias de la mancha urbana de la ciudad de Pachuca para albergar a los alumnos, mermando el desarrollo de otras actividades complementarias a la docencia, como la asesoría y el trabajo colegiado.

La ENSUPEH fue creada en un gobierno en transición a nivel federal, entre el sexenio de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, quienes a partir de la política educativa heredada de Carlos Salinas de Gortari, resaltaron la importancia y la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura educativa como elementos indispensables para la mejora de la calidad, pese a ello, la ENSUPEH careció de edificio escolar durante varios sexenios, lo que causó una serie de contingencias en la vida escolar.

Toda vez que surgía una nueva problemática, las autoridades de la ENSUPEH se ocuparon en reparar las situaciones que se les presentaron, en este sentido, se advierte que en el momento de implementación de la política de profesionalización docente se presentaron varias inconsistencias en sus capacidades, además del juego político de los actores sociales ocasionaron una especie de bola de nieve ante las dificultades cada vez mayores; por ejemplo, ante la carencia de instalaciones las autoridades de la escuela emplearon la estrategia de resarcir dicha ausencia solicitando instalaciones prestadas, no obstante, con la emisión de la convocatoria de forma anual creció la matrícula escolar gestionando cada vez más sedes para albergar a la comunidad educativa, sin embargo, ocasionó el caos en el traslado de docentes a las diferentes sedes.

El personal adscrito a la escuela normal también optimizó los recursos que tenían y llevaron a cabo reuniones de academia y asesorías con los alumnos, por lo que, los docentes hicieron todo lo posible para cumplir con lo normado, aunque en varias ocasiones estaban limitados por la falta de espacios.

En suma, aunque el Gobierno Federal tuvo buenas intenciones respecto a la política de profesionalización docente para formar a los docentes que carecían de perfil profesional y que estaban en servicio, en el momento de su implementación se presentaron muchas debilidades en la forma en cómo se concretó, como se señala a continuación.

a.- Con el ANMEB, hubo un nuevo discurso del Gobierno Federal

El Estado debe garantizar los derechos de la sociedad entre ellos el educativo, el Gobierno Federal como parte constitutiva del Estado, regula la educación en México mediante documentos normativos, a partir de los cuales, orienta el quehacer de las escuelas además de tener la capacidad de ejercer un control mediante el aparato burocrático en todas partes del territorio (Oszlak, 1982).

Por tanto, “las autoridades tienen un poder de decisión que es aceptado ya que es “emanado de una autoridad a la que se le reconoce el derecho de tomar decisiones válidas para toda la colectividad” (Bobbio, 2009, p. 44), en este sentido, las autoridades norman e instituyen, como lo fue el ANMEB (1992), mediante el cual se inició un proceso de federalización que puso en marcha la transferencia de la educación básica y la educación normal a los gobiernos de los estados (Zorrilla y Barba, 2008); y con el aparato burocrático en las diferentes cadenas de mando (Martínez, 2001), generó un nuevo discurso no solo en el Gobierno Federal sino al interior de los gobiernos estatales.

Este proceso de “federalización” estuvo presente en varios documentos normativos, el Plan de Desarrollo Educativo (PDE) (1995 - 2000) señaló que los diferentes niveles de gobierno deberían de destinar parte del gasto público en infraestructura educativa, como lo marcó el siguiente fragmento:

En relación a la construcción y el mantenimiento de la infraestructura educativa, las autoridades de los estados y municipios tendrán que asumir gradualmente la plena responsabilidad de la infraestructura y equipamiento escolar en sus correspondientes ámbitos territoriales, mediante la aplicación de recursos que ahora se hallan bajo control central y que serán transferidos a las entidades federativas (GF/ 2000/ p. 18).

El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 - 2000) continuó con la última reforma educativa de gran envergadura, planteada en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 -1994) se retomaron las políticas planteadas con una tendencia neoliberal (Martínez, 2001). De esta manera, el PDE (1995 - 2000) del sexenio de Zedillo trazó las directrices de las acciones del Gobierno Federal y marcó las intenciones del gobierno en turno, al subrayar la importancia de la infraestructura educativa mediante un proceso de federalización gradual, a las entidades federativas.

En este aspecto, el discurso de las autoridades federales no es ingenuo, tiene un propósito el cual comunica y por el cual se espera que se obtengan resultados dentro de un tiempo definido (Martínez, 2018), como se recalcó en múltiples documentos, reiteradamente:

El espacio de la escuela, es el espacio compartido por director, profesor, alumnos, administrativos de manera diaria, quienes comparten la responsabilidad cotidiana del proceso de enseñanza y aprendizaje, por tanto, señala que: “Una escuela que funciona bien requiere de un inventario mínimo de recursos, apropiados según su tipo, su nivel o modalidad escolar. Esto comprende proyectos arquitectónicos adecuados, equipo y mobiliario suficientes y auxiliares didácticos variados, sobre todo, los que se describen en el apartado de los medios en el aula” (GF/ 2000/ p. 19).

Aunque la intencionalidad del Gobierno Federal fue mejorar la infraestructura educativa, el equipo y el mobiliario en el desarrollo de las actividades del proceso de enseñanza y aprendizaje, no se cumplió del todo con los objetivos; según Jean – Baptiste Harguindeguy (2015) señala que en la implementación de la política pública existen distintos actores que, aunque pertenezcan a la misma cadena de mando, persiguen objetivos diferentes y puede ser que no coincidan en las expectativas lo que puede ocasionar que distorsionen la información y las acciones para llegar a la meta, como fue el objetivo de la mejora de infraestructura educativa.

Según Díaz, González y Oropeza (2011), los objetivos son un instrumento de política pública¹³ para atender las demandas sociales y el dictamen del gasto de egreso se lleva a cabo en la Cámara de Diputados sujeta a votaciones de sus integrantes, quienes se mueven entre negociaciones, acuerdos y alianzas, “anteponiendo los intereses de los partidos a la representación popular en detrimento de las prioridades sociales” (p.157).

Se advierte, que las intenciones del gobierno no se concretaron de manera cabal, debido a una serie de “grupos de interés que las vuelven complejas y conflictivas, además de la

¹³La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación comienza cuando el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, envía la propuesta de presupuesto a la Cámara de Diputados, la cual deberá aprobar. De acuerdo con el art. 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dicha propuesta se debe realizar a más tardar el 8 de septiembre y la Cámara de Diputados deberá aprobar dicho presupuesto a más tardar el 31 de octubre. El presupuesto está dividido en dos partes, por un lado, en la Ley de Ingresos de la Federación, que regula a los ingresos públicos, la cual es discutida por parte de la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, mientras que el Presupuesto de Egresos de la Federación que regula el gasto público, corresponde su discusión exclusivamente a la Cámara de Diputados.

interrelación de diferentes niveles de mando del gobierno” (Aguilar, 1992, p. 32), que imposibilitan su efectividad.

De acuerdo con Aguilar (2000) y Jean – Baptiste Harguindeguy (2015) la existencia de estudios sobre los procesos de implementación comenzó a finales de años sesenta y principios de los setenta, los cuales trataron de explicar la existencia de déficit en la implementación, aunque estaban bien elaboradas y contaban con recursos no tenían los resultados esperados, generando nuevos acercamientos que explicarán el fracaso de una política pública en el momento de su implementación.

A partir de lo anterior se comenzaron a tejer un conjunto de estudios que analizaron la implementación de las políticas públicas, al respecto se pueden identificar dos grandes posturas sobre ello, por un lado, los enfoques descendentes (de arriba hacia abajo) y por el otro aquellos enfoques ascendentes (de abajo hacia arriba).

Respecto a los enfoques descendentes las aportaciones de Pressman Wildavsky (1973) sostienen que “si una política pública no genera los efectos esperados es por un fallo de transmisión de autoridad entre los actores centrales y los actores locales” (p. 25), es decir, la política pública tiene una cadena de mando burocrática que cuando más larga es la cadena de mando o cuantos más actores sociales estén involucrados en la política pública más eslabones pueden fallar por tanto se corre más riesgo de conseguir efectos alejados de los objetivos esperados y más alto es el déficit de implementación.

En el caso de la ENSUPEH, aunque las buenas intenciones de las autoridades se focalizaron en atender la formación de docentes sin perfil profesional, sin embargo, en la fase de su implementación no se contó con los recursos necesarios para la construcción del edificio escolar, a pesar de ello, el Gobierno Federal anunció que la infraestructura educativa era un aspecto relevante en los procesos enseñanza - aprendizaje, en los eslabones inferiores del aparato burocrático en la etapa de designación del presupuesto de egreso existió una cadena larga de mandos que dejaron de lado la inversión de gasto para la construcción del edificio escolar.

Aunque la política federal mencionó la importancia de las instalaciones y de insumos imprescindibles como elementos indispensables para elevar la calidad de la educación; la

ENSUPEH careció de infraestructura, mobiliario y equipo suficiente para el cumplimiento de los objetivos de su creación. Al respecto, Aguilar (1992) sostiene que es frecuente que los problemas en las políticas públicas, se localicen en distintos momentos de la implementación.

Según García (s/f) aunque se ha considerado que la educación es una prioridad, los recursos asignados no reflejan esta prioridad para la promoción del desarrollo del país; en este sentido, Santibañez, Campos y Jarillo (2010) mencionan que en México existe un bajo nivel de gasto nacional referente a la educación, aunado a la ineficacia en áreas importantes del quehacer educativo que conllevan a la desatención de algunos aspectos relevantes, como la carencia de infraestructura escolar de esta escuela formadora de docentes.

La ENSUPEH se creó en el gobierno de transición a nivel federal, entre el sexenio de Ernesto Zedillo y el sexenio de Vicente Fox Quezada, quienes continuaron con la política de modernización neoliberal, (Martínez, 2001). Durante estos dos sexenios del Gobierno Federal se recalcó que los establecimientos educativos se encontraban en una situación de precariedad y para revertir esta insuficiencia el gobierno realizaría la inversión de millones de pesos a fin de propiciar la mejora en la infraestructura escolar, muestra de ello, en el periodo de Vicente Fox (2000 - 2006) se dijo que el Gobierno Federal invirtió del presupuesto de egreso en la infraestructura en pro de la calidad educativa:

[...] El presidente Vicente Fox destacó que se ha aplicado presupuesto al Programa Escuelas de Calidad, para infraestructura educativa, asimismo resaltó que su administración impulsa el acceso y la calidad educativa como vía segura y eficaz para combatir la pobreza [El Sol de Hidalgo, 14 may. 2002].

Moreno (2004) menciona que, en este sexenio, la propuesta de incrementar el financiamiento entre el ocho por ciento y el nueve por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto educativo de forma paulatina presentó barreras, desde 1994 se ha mantenido alrededor del cuatro por ciento. De todas maneras, en el sexenio de Vicente Fox se continuó con el discurso sobre la importancia en la inversión de infraestructura educativa en educación básica con la intención de garantizar la calidad de la educación.

Se advierte que durante varios sexenios hubo una continuidad a nivel discursivo por superar las limitaciones en infraestructura escolar en todos los niveles educativos. Las

autoridades educativas manifestaron invertir mayor presupuesto ello también se puede advertir al interior del estado de Hidalgo.

Las autoridades estatales se alinearon a la política federal y también discurrieron acerca de la importancia de la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos en el ámbito educativo local, asimismo, mencionaron la inversión de presupuesto para la construcción y la mejora de las instalaciones, como se señala a continuación.

b.- Concurrencia discursiva en los niveles de gobierno en infraestructura escolar

Aunque las autoridades de los diferentes niveles de mando al interior del estado de Hidalgo mencionaron la concurrencia con lo establecido en el Gobierno Federal, la asignación de presupuesto de egreso para la infraestructura escolar presentó problemas, ya que la ENSUPEH careció de la dotación del edificio escolar.

En este sentido, no se puede comprender la falta de recursos para la infraestructura escolar de la ENSUPEH, sin analizar lo que sucedía en los diferentes niveles de mando. En el ámbito estatal también se consideró la importancia de las instalaciones escolares, al respecto se identificó que el mandatario estatal señaló con ahínco la inversión del gasto público de forma significativa en la construcción y equipamiento de las escuelas, a fin de garantizar el acceso al sistema escolar y propiciar un cambio para mejorar la calidad de vida de los hidalguenses:

[...] El gobernador Manuel Ángel Núñez aseveró que los resultados demuestran la voluntad y el esfuerzo que realiza su gobierno por la educación, al invertir en la construcción y equipamiento en las escuelas y afirmó que la educación es la única vía de crecimiento sustentable y mejorar el nivel de vida de la población [El Sol de Hidalgo, 25 may. 1999].

Las autoridades estatales indicaron que se realizó una labor para destinar parte del ejercicio del gasto público, en la atención de la infraestructura en favor del bienestar de la población.

De acuerdo con el mandatario del estado, dicha inversión en infraestructura escolar se hizo de forma ascendente en todos los niveles educativos, y recalcó la importancia del sustento del Gobierno Federal en la construcción de nuevos establecimientos:

[...] El gobernador Manuel Ángel Núñez Soto, citó que desde el primer día de su gobierno se dio a la tarea de hacer inversiones crecientes y construir más aulas, canchas deportivas, lograr nuevas unidades educativas, así como equipar más laboratorios, este propósito está dirigido a todos los niveles.

La infraestructura educativa ha crecido alrededor de 30 por ciento, con más de 4 mil 165 acciones, con lo que se beneficiará al 50 por ciento de los planteles que se van a construir.

Expresó su reconocimiento a los presidentes municipales, quienes, en forma directa, invierten para aumentar la infraestructura educativa, pues demuestran su voluntad de apoyar y colaborar en el propósito de que todo lo realizado y adquirido sea de calidad [El Sol de Hidalgo, 02 jun. 2000].

El gobernador consideró relevante mencionar el avance en infraestructura educativa a partir de la construcción de nuevos planteles y equipamiento de las escuelas en todos los niveles educativos, mediante la cadena de distintos niveles de mando del gobierno, al realizarse un esfuerzo en la inversión del gasto público en este rubro.

Lo anterior, también fue subrayado por el Secretario de Educación del Estado de Hidalgo, quién sostuvo la concurrencia de los tres niveles de gobierno para la mejora de la infraestructura educativa y las condiciones necesarias de los centros escolares:

[...] Jaime Costeira, dijo que el más claro ejemplo de voluntad y de acción federalista, es que los tres niveles de gobierno han unido su esfuerzo, trabajo y recursos para construir una mejor infraestructura educativa.

Costeira mencionó que se procura dotar de espacios suficientes y adecuados, donde alumnos y maestros puedan realizar sus actividades cotidianas con: aulas, pizarrones, mesa bancos, talleres, laboratorios, canchas deportivas e instalaciones sanitarias, como elementos fundamentales para el trabajo escolar.

Jaime Costeira, anunció que dentro del Programa de Infraestructura Educativa del presente año se contempla la construcción del Centro de Actualización del Magisterio y de la Unidad Estatal de Programa Nacional de Actualización [El Sol de Hidalgo, 02 jun. 2000].

Las autoridades educativas al interior del estado de Hidalgo, en correlación con las intenciones de política federal expresadas en el ANMEB (1992) y en el PDE (1995 - 2000), sostuvieron un proceso de federalización en los distintos niveles de gobierno en el segmento de la inversión del gasto público en infraestructura escolar para ello subrayó la edificación de dos centros para la actualización del magisterio hidalguense.

Con la intención de mejorar la calidad de la educación del Gobierno Federal se hizo patente la inversión significativa en infraestructura educativa, que permeó al interior del gobierno estatal en los diferentes niveles de mando:

[...] Jesús Rodríguez, Director General del IHEMSyS, precisó sobre la importancia del Programa de Infraestructura, en el cual el Gobierno ratifica su compromiso y señaló que los recursos que se otorgan permitirán la transformación de los elementos que reditúan la calidad de la enseñanza [El Sol de Hidalgo, 02 jun. 2000].

Según Rodríguez y Meza (2011) con el ANMEB (1992) aunque se buscó una participación más amplia en la elaboración de la política educativa, en la práctica se dio una nueva versión del centralismo educativo, donde gran parte de las decisiones quedaron al centro. Al respecto, Jean – Baptiste Harguindeguy (2015) enfatizó que la existencia de una inercia burocrática en los diferentes peldaños inferiores de la jerarquía, ubicados en las dependencias encargadas de la implementación hacen que realmente sea difícil de respetar el proyecto inicial, como lo fue la infraestructura educativa del caso que se analiza, la ENSUPEH.

Oszlak (1982) sostiene que el Estado tiene ciertos atributos de estatidad como lo es la “capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales” (p. 15), al respecto en el caso que se estudia, el Estado no solo cuenta con la capacidad de delinear la política educativa, sino que tiene el poder de decisión sobre el énfasis en la inversión en infraestructura educativa y también cuenta la posibilidad de concretarlas mediante el aparato burocrático que dispone, en este sentido, las autoridades educativas en la entidad mencionaron acerca de la importancia de la construcción de infraestructura para la creación de nuevas escuelas de educación básica, como política de expansión del sistema educativo:

[...] Jaime Rivas, titular del CAPECE¹⁴ Hidalgo, dijo que uno de los retos que tiene el estado de Hidalgo es contar con más recursos económicos que permitan atender la mayor demanda de servicios en el sector educativo.

¹⁴ CAPECE es el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina “Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas”, cuyo objeto es organizar, dirigir y llevar a cabo los programas estatales de construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación en general.

El programa contempla 4 mil 70 obras y acciones en 3 mil 539 escuelas de educación básica, y resaltó la construcción de 40 inmuebles de nueva creación, 13 jardines de niños, 4 escuelas de educación especial, 18 telesecundarias, 4 secundarias generales y una técnica en el estado de Hidalgo [El Sol de Hidalgo, 02 jun. 2000].

Según Rodríguez y Meza (2011) “la responsabilidad del municipio terminó por diluirse en el sistema estatal y este, quedó cada vez más supeditado al control central de la federación” (p.7), en este sentido, se continuó con un poder central, con ciertas atribuciones administrativas y distribución del recurso desde el ámbito federal.

La transferencia administrativa y la capacidad de la toma de decisiones de las autoridades estatales y municipales tienen poco margen de libertad, como se observa en el discurso del alcalde del municipio de Pachuca, quien subrayó la inversión en infraestructura educativa para educación básica: “[...] "gastar en educación es invertir en el futuro", dijo el alcalde de Pachuca, Juan Manuel Sepúlveda, luego de entregar 778 mil 885 pesos para composturas de escuelas en este municipio” [El Sol de Hidalgo, 13 may. 1999].

En este sentido, existió la concurrencia discursiva a nivel federal y local en la mejora de la infraestructura y con ello la proyección del futuro de la sociedad. No obstante, Koselleck (citando en Uribe, 2016) sostiene que hay algo que ocurre entre lo pensado y lo actuado que no permite que exista una coincidencia en lo que suele ocurrir, como lo fue la infraestructura escolar de la ENSUPEH, ya que las autoridades emitieron discursos sobre la importancia de la infraestructura educativa, sin embargo, hubo inconsistencias al dejar de lado la construcción del edificio.

Algunos especialistas como Torres, Gutiérrez y Miranda (2000) afirmaron que, durante el sexenio de Ernesto Zedillo hubo una reducción del gasto educativo, además se favoreció a las instituciones tecnológicas y se reorientó “los recursos públicos a las instituciones de educación superior privadas en detrimento de la educación pública” (p.236).

Según Torres, Gutiérrez y Miranda (2000) en este periodo, el proceso de descentralización de la educación, llamada federalización, disimuló el descenso del gasto federal, y con ello, la carencia de condiciones en los planteles educativos.

En el sexenio del gobierno de Vicente Fox se continuó con una política educativa neoliberal que recalcó la mayor inversión en educación, colocó al centro la infraestructura escolar y equipamiento como elementos esenciales, ello permeó en el contexto local, como manifiesta el mandatario estatal:

[...] El gobernador Manuel Ángel Núñez refirió que se ha invertido un millón de pesos en infraestructura y equipamiento escolar, finalmente expresó que la educación es un instrumento de cambio y continuidad para encontrar un mejor nivel de vida y mayores oportunidades de trabajo [El Sol de Hidalgo, 15 may. 2002].

Se advierte que, en el sexenio de Vicente Fox se continuó con la política educativa sobre la inversión del gasto en infraestructura escolar; aspecto que incidió en la política estatal. No obstante, especialistas en el tema de las políticas públicas como, Aguilar (1992) menciona que las políticas que suelen ir de lo federal a lo local, como el caso de la infraestructura escolar y el equipamiento de las escuelas, suelen incumplirse y presentar retrasos en su recorrido a lo específico.

Rodríguez y Meza (2011) aseveraron que el Gobierno Federal mantiene el control en la toma de decisiones importantes, en los recursos, en el establecimiento de normas, además tiene el aparato burocrático para echar andar las políticas públicas, y deja a los estados “asuntos superficiales” que son aprovechados localmente, para incidir en los diferentes tramos de implementación de las políticas públicas.

Rodríguez y Meza (2011), identifican que con el ANMEB (1992) la política educativa, perdió “los límites, ya que ni la federación, ni los estados, ni los municipios han contado en estricto orden con la facultad de legislar en la totalidad, aunque el gobierno federal es quien marca la pauta casi en la totalidad las decisiones educativas” (p. 6), no hay claridad respecto a las funciones que le competen a cada nivel de mando, en este sentido, Latapí (2010) sostiene que al no quedar bien establecido “a quien le corresponde determinada acción educativa, no se le da un seguimiento y tampoco se logra identificar el origen para la obtención de los recursos necesarios para su implementación” (p. 46), como lo fue la carencia de presupuesto de implementación de la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH.

Al respecto, Aguilar (1992) mencionó que en la implementación de las políticas públicas existen factores que las afectan, es decir, la toma de decisiones no son suficientes, sino a ella, se suman un sin número de componentes que repercuten en su ejecución, como lo son, las “distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, indiferencia de los beneficiarios” (p. 26), como se observa en lo que sucede con las Escuelas Normales, quienes han recibido poco impulso para su desarrollo.

c.- Sin presupuesto para las Escuelas Normales

Como ya se mencionó, las autoridades del gobierno estatal hicieron eco del discurso de los mandos federales y expresaron la designación del gasto público en la infraestructura educativa en todos los niveles educativos. No obstante, las Instituciones de Educación Superior (IES) de tipo técnico fueron potencializadas, mientras que las Escuelas Normales desde la política federal y estatal quedaron al margen del presupuesto de egreso para su prosperidad.

De acuerdo con Villa (2013) durante el sexenio de Ernesto Zedillo, las IES crecieron en la diversificación de la oferta educativa, sin embargo, su crecimiento se dio en un contexto de restricción financiera, asociadas a la evaluación de las instituciones y del personal académico.

Como ya se mencionó durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el mandatario federal señaló la canalización de millones de pesos para la infraestructura educativa y subrayó que dicha inversión también se destinó a las Escuelas Normales como se señala en la nota:

[...] El presidente, Ernesto Zedillo dijo que en este año el gobierno gastará 7.2 por ciento más del gasto público en el sector educativo, en comparación con el año pasado (1996) y se canalizarán más de 90 millones de pesos a la rehabilitación de las Escuelas Normales de todo el país [El Sol de Hidalgo, 16 may. 1997].

Aunque se anunció la inversión de millones de pesos en la rehabilitación de las Escuelas Normales, no cuentan con datos que confirmen esta inversión en este periodo. En cambio, durante este sexenio, la política federal se encaminó a incentivar las IES de tipo

técnico, mediante la creación de escuelas y la inversión en infraestructura y equipamiento como una forma de impulsar el proyecto modernizador:

[...] El presidente, Ernesto Zedillo, descalificó a quienes señalan la falta de apoyo a las Instituciones de Educación Superior, recalcó su fortalecimiento a través del subsidio 35 por ciento en equipamiento, instalaciones y estímulos al personal.

Las Instituciones de Educación Superior son clave para el progreso de México y oportunidades para los jóvenes de toda condición social. La Educación Superior es el semillero de quienes resolverán los problemas a futuro, también se necesita de técnicos capacitados. El crecimiento no sólo es cuantitativo, sino de calidad [El Sol de Hidalgo, 01 jun. 2000].

En este aspecto, la inversión del presupuesto se canalizó a las IES de tipo técnico, a fin de continuar en una política neoliberal. El Gobierno Federal ofertó a los estudiantes las Universidades Tecnológicas el título de: “Técnico Superior Universitario”, con ello brindó una opción educativa posterior al bachillerato y previo a la licenciatura, para la inserción de jóvenes con prontitud al mercado de trabajo laboral (López, 2008)¹⁵.

Lo anterior, permeó en la política estatal, en este sentido, el gobernador del estado expresó que el Gobierno Federal apoyó la inversión en infraestructura educativa a favor de las IES de tipo técnico:

[...] El gobernador Manuel Ángel Núñez Soto, enfatizó que “se continuarán abriendo Instituciones de Educación Superior, como el Instituto Tecnológico del Occidente de Hidalgo”. Añadió que con el apoyo del Presidente de la República Ernesto Zedillo y del Secretario de la SEPH, el año pasado se invirtieron 399 millones de pesos en infraestructura educativa y este año, son por lo menos 520 millones, anticipó, la cifra se incrementará [El Sol de Hidalgo, 02 jun. 2000].

Las autoridades federales y estatales resaltaron el apoyo a la apertura de IES de tipo técnico; de igual manera, el mandatario estatal destacó que se matriculó un mayor número de estudiantes en este nivel educativo y estimó que un poco más de la mitad de los egresados del nivel medio superior ingresaron al siguiente nivel:

¹⁵ Las Universidades Tecnológicas de México tuvieron como propósito de introducir un subsistema público de instituciones de educación superior, con programas de corta duración, (2 años) y que permitiera a los estudiantes tener un diploma de técnico superior universitario y cuya expansión se dio en la década de los noventa. (Arenas, s/f)

[...] El gobernador Manuel Ángel Núñez Soto, mencionó que el nivel superior tiene mayores avances en la historia de Hidalgo, y enfatizó que hace 5 años del 100 por ciento de los que terminaban Educación Media Superior solo el 25 por ciento accedían a este nivel y hoy se inscriben más del 53 por ciento [El Sol de Hidalgo, 27 may. 2000].

A pesar de este discurso del gobernador del estado sobre el avance en el porcentaje de ingreso de estudiantes al nivel superior y la inversión sustancial del presupuesto de egreso aplicado a las IES; este panorama no fue favorecedor para las escuelas normales, quienes se quedaron en el olvido, muestra de ello fue el tercer informe (2002) del gobernador Manuel Ángel Núñez Soto (1999 -2005), donde destacó los logros en estas instituciones:

[...] En la formación, actualización y superación docente, con el Programa de Transformación y Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales, se establecieron los acuerdos y trámites sobre la operación institucional y académica de estos planteles, a través de la estructuración de los proyectos académicos escolares (p.58).

En lo referente a las escuelas normales, el mandatario estatal señaló como logro, el establecimiento de convenios y gestiones administrativas que rigen el trabajo interno de las instituciones a través de planes, no obstante, las escuelas formadoras de docentes quedaron casi en el abandono respecto a la asignación presupuesto para su progreso.

Se identificó un mínimo apoyo brindado a las escuelas normales; al respecto, las autoridades estatales entregaron mobiliario al CESUM, el cual fue agradecido por la comunidad educativa del plantel:

[...] El personal y el alumnado del CESUM, siendo directora la Profra. Reyna Escudero Sánchez, le agradece al gobernador Lic. Manuel Ángel Núñez Soto y al Secretario de SEPH Ing. Raúl González Apaolaza el apoyo por el mobiliario asignado [El Sol de Hidalgo, 13 may. 2002].

Este mobiliario educativo otorgado al CESUM fue acogido por los beneficiados como un apoyo relevante para el desarrollo profesional de la comunidad escolar. En este marco, se advierte, que las escuelas normales recibieron poco apoyo de parte del gobierno, únicamente se observan señalamientos de logros, aspectos administrativos, sin otorgarles presupuesto.

En el caso de la ENSUPEH, frente a una política de profesionalización docente, el Gobierno Federal fue un actor más en la directriz de la educación, sin embargo, tuvo deficiencias en diferentes tramos de su implementación, como la falta de concurrencia de los

distintos niveles de gobierno en el financiamiento, lo que generó nuevas problemáticas, como la carencia de infraestructura escolar y techo financiero para el ingreso de docentes como se verá más adelante.

Roth (2002) sostiene que los problemas que surgen en la fase de ejecución suele presentarse por la falta de coordinación entre los diferentes niveles de mando para hacer cumplir con la norma, además de que las políticas públicas están “implementadas por hombres y mujeres que, a su vez, son afectados positiva o negativamente por ellas. Todos los niveles de mando involucrados en un proceso de política pública tienen características sociales y políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político – administrativo” (p. 110) por lo que no existe una neutralidad en la administración.

Con el ANMEB se buscó fortalecer el Sistema Educativo Nacional mediante la participación de las autoridades federales y de los estados; sin embargo, el Gobierno Federal mantuvo un centralismo en la administración financiera y dejó con una “precaria situación financiera de los gobiernos estatales” (Rodríguez y Meza, 2011, p. 6).

Aunque se propició la creación de la ENSUPEH se identificó una ineficacia en los mecanismos de coordinación, planeación e inversión de presupuesto para la construcción del edificio escolar que ocasionó nuevos embrollos, según Aguilar (1992) la falta de presupuesto incide en los tramos de implementación de las políticas públicas, como lo fue la política de profesionalización docente, que dio origen a la ENSUPEH.

El Gobierno Federal emitió un discurso acerca de la política de profesionalización docente, estas buenas intenciones se efectuaron sin condiciones idóneas; la carencia de infraestructura complicó la vida escolar para concretar los objetivos planteados; al respecto, Aguilar (1992) afirma que “no se puede asegurar que la estrategia se lleve a cabo, dada la serie de actividades complejas e interrelacionadas en muchos niveles de gobierno” (p. 32), en este sentido, la concreción de la política presentó una cadena larga en su ejecución que ocasionó que aumentaran los problemas.

De igual manera, Farfán (2007) señaló que los actores están condicionados por diversos factores organizacionales y propone la metáfora de anillos concéntricos, en la cual, en “el

centro del proceso se encuentra el individuo o líder con sus ideas o preferencias y los anillos expresan las distintas restricciones según su grado de aproximación.

Con base en lo anterior, se establece la analogía con el mandatario estatal, quien, condicionado por la política federal, pregonó el apoyo a las IES de tipo técnico, asimismo, la designación del presupuesto estatal restringe su aplicación y otras reglas de operación, por tal motivo tiene ciertas limitaciones, cuando el erario de egreso ya está destinado desde el nivel nacional.

Con el ANMEB se pregonó la federalización de la educación, sin embargo, especialistas en las políticas públicas, como Aguilar (1992) menciona que existe una “clara centralización, dada la subordinación de los gobiernos estatales y locales al gobierno federal” (p.35), en relación con esto, la política estatal continúa ceñida a la política federal; la cual, establece los márgenes de acción y de presupuesto con limitada capacidad en la toma de decisiones del gobierno estatal (Latapí, 2004).

De igual manera, Ornelas (1995) destacó que con la firma del ANMEB “la matrícula se encontraba bajo el control de los estados, pero no el financiamiento. El gobierno central mantiene la recaudación de los impuestos y, vía convenios entre la federación y los estados, les transfiere recursos para la administración escolar” (p. 264).

Al respecto Díaz – Barriga (2021) señaló que a partir del ANMEB para el caso de las escuelas normales públicas del país, significó pasar a depender de los gobiernos estatales, lo que causó dos efectos, uno de ellos fue que la federación dio para su funcionamiento recursos, sin embargo:

La administración de recursos dejó a las escuelas normales en manos de la “buena voluntad” de los gobiernos estatales, quienes en el mejor de los casos “jinetearon” estos recursos, aunque en la mayoría de los casos los entregaron a cuentagotas y sin necesidad de rendir cuentas de ello. Se asignó no necesariamente lo otorgado por la federación a la escuela destinataria (p. 546).

Por lo que se puede deducir que las escuelas normales se quedaron sin presupuesto para potencializar su desarrollo; según Subirats (1992) el éxito de una política pública deriva en el hecho de contar con los recursos e incentivos disponibles en el momento preciso de

cuando se necesiten, sin embargo, todo lo contrario, sucedió con la ENSUPEH, que careció de recursos para cumplir con los objetivos iniciales.

En el caso de la ENSUPEH, los actores locales, en quienes recae la política, están constreñidos por los escasos recursos con los que cuentan, con poco apoyo para el ejercicio profesional. Según Latapí (2004) la transferencia de fondos federales “es fruto de negociaciones históricas entre la SEP y cada entidad federativa” (p. 5), donde el Gobierno Federal transfiere el recurso a la entidad receptora en orden vertical; en suma, aunque el Gobierno Federal, generó una política para profesionalizar a los docentes en servicio y sin perfil, hubo inconsistencias en el financiamiento para la construcción del edificio escolar, así como, para la asignación de claves docentes.

d.- Con directriz, pero sin condiciones idóneas

Como ya se advirtió, durante varios sexenios las autoridades señalaron que la infraestructura escolar era un componente fundamental en la mejora de la calidad educativa y expresaron la realización de múltiples acciones para atender los problemas de los inmuebles, sin embargo, la ENSUPEH careció de edificio propio, mobiliario y equipo suficiente. De acuerdo con Medrano y Ramos (2019) señalaron que en varios sexenios han tenido una “tendencia discursiva a favor de la mejora de las escuelas normales, sin embargo, sólo seguirán siendo eso: discursos” (p. 89), como lo fue la postergación de la infraestructura educativa.

Pese a lo anterior, en el Proyecto General de Apertura de la ENSUPEH, las autoridades educativas señalaron lo siguiente:

El Gobierno del Estado procurará la infraestructura necesaria y equipamiento actualizado que permita además el adecuado tratamiento y desarrollo de los contenidos educativos, que los maestros – alumnos aprendan a utilizar estos recursos y que conozcan y valoren su potencialidad educativa. Para esto será necesario garantizar el acceso a ellos, por todos y cada uno de los maestros y alumnos de la escuela normal.

Es por ello que esta fase inicial de apertura de la ENSUPEH tendrá lugar con el apoyo del Centro Regional de Educación Normal CREN “Benito Juárez” de la ciudad de Pachuca, Hgo., institución que cuenta con la infraestructura y equipamiento actualizado y que permitirá en su máximo y racional aprovechamiento, ser el soporte material para las acciones formativas de esta nueva institución [Proyecto General para la Apertura de la ENSUPEH, abr. 2002].

Según Tamayo (1997) una política reactiva surge cuando el problema entra en crisis, por tanto “quien decide no se puede parar a definirlo y evaluar las alternativas de solución, anticipar los impactos y calcular los costos; simplemente actúa con la mayor celeridad posible para intentar paliarlo” (p. 287), al respecto, quienes decidieron la apertura de la ENSUPEH ante la carencia de los recursos económicos para la obtención de la infraestructura escolar decidieron darle una salida rápida y pactaron en dicho plan de acción que la institución se apoyaría de las instalaciones de la escuela normal del CREN “Benito Juárez” para albergar a la comunidad escolar.

Aunque el Proyecto de Apertura para de la ENSUPEH reconoció nuevamente la importancia de la infraestructura y el equipamiento, sin embargo, este no se otorgó, lo que ocasionó, la privación de condiciones idóneas para el desenvolvimiento de actividades, como lo mencionan los informantes clave: “[...] Nosotros al principio estábamos en las instalaciones del CREN “Benito Juárez”, en un inicio estábamos limitados” (E03XHL/PD/17/12/2019/7).

De esta manera en el plan de acción de toda política, de acuerdo con Subirats (1992) se detallan “las lógicas instrumentales, en las que se pone de inmediato en relación fin perseguido y medios a disposición” (p.84), el caso de la ENSUPEH sin recursos financieros para la obtención de infraestructura escolar, es cuestionable el emprendimiento de otras acciones que persiguieran objetivos de gran calado, como se verá más adelante.

Según Tamayo (1997) en el análisis de la implementación de la política se pretende “identificar con detalle si el Estado tiene la capacidad de conjuntar los recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente, para que haga a sus operadores lleven a cabo las acciones necesarias que favorezcan el cumplimiento de los objetivos” (p. 40), en este sentido, las autoridades educativas no brindaron los recursos financieros para cumplir con la infraestructura educativa y con ello atender a la comunidad escolar.

Ante la falta de instalaciones, las autoridades educativas enmendaron esta carencia y consiguieron la infraestructura del CREN “Benito Juárez”, donde se empezó a impartir clases y se llevaron a cabo las primeras actividades académicas y administrativas, desde el momento de su creación en septiembre de 2001 hasta agosto de 2016, es decir, 14 años y once meses la ENSUPEH, estuvo ocupando estas instalaciones prestadas:

[...] Solo se le dijo al maestro Pepe Cuatepotzo, Director del CREN “Benito Juárez”, que le diera chance que a la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo para hacer uso de sus instalaciones e impartir clases los fines de semana y se les prestó un rincón para que realizaran la parte administrativa (E04XHL/D/13/12/2019/9).

Por lo que, se esclarece que la ENSUPEH dio apertura sin presupuesto para la construcción del edificio escolar y se iniciaron las actividades en una escuela prestada, es decir, bajo circunstancias poco apropiadas se comenzaron a impartir clases, se operó otras tareas complementarias a la docencia y actividades administrativas para atender a la matrícula escolar.

Skocpol (1989) menciona que el Estado puede perseguir objetivos partiendo del grado de compromiso de los funcionarios, quienes actúan a partir de la política y tratan de alcanzarlos en mayor o menor medida según los recursos estatales disponibles, en este sentido, se persiguió la profesionalización docente con carencia de recursos financieros, por lo que las capacidades del Estado se vieron disminuidas para su concreción.

A diferencia de lo que sucedió con las IES de tipo técnico en la entidad, que, en este periodo, fueron impulsadas con asignación del presupuesto en la edificación de la infraestructura y tecnología educativa; lo contrario sucedió con las escuelas formadoras de docentes, como la ENSUPEH, que careció de partida presupuestal: “[...] La ENSUPEH, tenía carencias de una escuela que inicia” (E01XHL/DGM/13/12/2019/8).

La carencia de infraestructura y de insumos necesarios influyó en las actividades de tipo directivas, académicas y administrativas de esta manera permeó en el ADN de la institución en su conjunto, resarciendo cada eventualidad que se presentó, como lo señalan los informantes: “[...] se nos dio por ahí una bodega que tenía desocupada y la ocupamos de dirección” (E01XHL/DGM/13/12/2019/8).

La falta de infraestructura educativa en la ENSUPEH, ocasionó una serie de problemáticas e improvisaciones que tuvieron que ser resueltas por las autoridades institucionales. Al respecto, Aguilar (1992) sostiene que, en el proceso de implementación de una política pública, aunque asume una intencionalidad, tiene defectos e incumplimientos ya sea por la incompetencia, el desorden, la corrupción o por la pereza de la burocracia,

como fue el caso de la ENSUPEH que tuvo privación de instalaciones propias para la ejecución de las actividades.

Estas condiciones desfavorables causaron cierto desagrado e insatisfacción en el personal recién adscrito, dado que se les dificultó desarrollar las acciones académico administrativas y dependían de la dinámica del personal del CREN: “[...] Esta Escuela Normal, era una escuela que iniciaba sin instalaciones, en escuela prestada, siempre fue muy incómodo” (E01XHL/DGM/13/12/2019/8).

Como ya se dijo, las actividades de la ENSUPEH se llevaron a cabo por casi 15 años en las instalaciones prestadas del CREN “Benito Juárez”, en donde se ocupaban las aulas los fines de semana para impartir clases, aspecto que fue calificado por los primeros docentes como difíciles, por la serie de condiciones adversas a las que se enfrentaron:

[...] En un inicio la ENSUPEH no tuvo un edificio escolar, tampoco había maestros para atender los alumnos, estas circunstancias que vivimos, no fueron dimensionadas, es decir, las autoridades no lo consideraron (E05XHL/JJL/03/03/2020/17).

Al respecto, “las autoridades educativas deben suponer las necesidades que serán indispensables y preparar con antelación los medios necesarios para disminuir los efectos negativos de las acciones al concretar la política” (Tamayo, 1997, p. 288). Sin embargo, lo contrario, sucedió con la ENSUPEH, ya que los funcionarios no previeron las necesidades que trajo consigo la toma de decisiones de crear esta institución sin presupuesto y solo se comprometieron de forma prolongada a brindar el edificio escolar.

Como se puede advertir, las autoridades estatales no previeron algunas dificultades que se presentaron en los subsecuentes tramos de su implementación a partir de la toma de decisión de crear la ENSUPEH para profesionalizar a los docentes en servicio sin el perfil; por el contrario se continuaron agrandando las necesidades con la emisión anual de la convocatoria para el ingreso de estudiantes, se incrementó la matrícula escolar, causando que los espacios y los docentes fueran insuficientes para atender a la población estudiantil, como se verá más adelante.

Aunque se continuó en las instalaciones del CREN “Benito Juárez” como sede principal, la situación de la escuela se fue empeorando con el paso del tiempo, ante la falta de insumos para desarrollar las actividades:

[...] En el CREN estábamos entre semana y los sábados y domingos, cuando comenzamos a tener muchos grupos, se presentaron otras necesidades, no era solo dar clases, teníamos otras actividades, como la asesoría, las reuniones de academia (E03XHL/PD/17/12/2019/7).

No solo las actividades de docencia se desarrollaron en el CREN “Benito Juárez”, para consolidar la formación de los alumnos también se desplegaron otras tareas orientadas al desarrollo de habilidades y hábitos de estudio, como la asesoría y reuniones de academia; las cuales que se llevaron a cabo entre semana:

[...] lo que hacíamos era llevar a cabo todas nuestras actividades en el CREN, en el transcurso de la semana, porque los grupos los atendimos en los fines de semana en la modalidad mixta, porque no existía el escolarizado (E02XHL/JHG/16/12/2019/11).

Aunque la política de profesionalización docente tuvo la mejor de las intenciones, los maestros de la ENSUPEH implementaron estrategias y optimizaron los recursos con los que contaban, por tal motivo algunas de las acciones se llevaron a cabo en el espacio de la bodega que se les prestó y que acondicionaron como dirección y punto de reunión académico: “[...] En el CREN, nos habían prestado una bodega que tenían desocupada y ahí también nos servía para hacer al mismo tiempo colegiado, algunas academias, pero no cabíamos todos” (E02XHL/JHG/16/12/2019/12).

Según Frigerio, Poggi y Tiramonti (1992), mencionaron que los actores al interior de las organizaciones hacen uso de estrategias para ejercer algún control y obtener la satisfacción de una necesidad, como lo fue la optimización de una bodega como dirección y como un espacio de reuniones académicas y administrativas.

No siempre había algún espacio para realizar las actividades de asesoría y reuniones de academia, los informantes señalaron que en varias ocasiones ejecutaron estas acciones a la intemperie o si corrían con suerte y había un salón desocupado entre semana era aprovechado por ellos:

[...] Cuando no cabíamos, entonces, nos íbamos a las sombrillas, a los jardines, si había un salón desocupado ese día que coincidiera en el día, en el horario de alguna academia, se metía el equipo de trabajo, para hacer sus academias, todo eso, todo eso lo pasamos, sin tener las condiciones idóneas (E02XHL/JHG/16/12/2019/12).

La forma en cómo resolvieron los docentes la falta de espacios para el trabajo colegiado, hace posible hablar de una cultura institucional, según Frigerio, Poggi y Tiramonti (1992) mencionaron que es la manera en cómo los agentes generan un clima de cooperación hacia el cumplimiento de la norma.

Al respecto, los docentes trataron de solucionar las limitaciones de la infraestructura escolar, llevaron a cabo las reuniones de academia y brindaron asesoría, en espacios abiertos, a fin de cumplir con lo establecido.

Asimismo, buscaron establecer relaciones sociales favorables con el personal adscrito al CREN, con el afán de obtener algunas consideraciones y les permitieran el acceso a las instalaciones entre semana en pro del cumplimiento de sus ocupaciones:

[...] en las sombrillas en las tardes, hacía un aire bien padre, por eso hice un poquito de amistad con el señor de la biblioteca, y si, él me daba chance hacer o más bien dicho, de trabajar con mis alumnos en la biblioteca (E05XHL/JJL/03/03/2020/20).

Ante esta situación en varias ocasiones, las autoridades estatales prometieron la construcción de las instalaciones de la ENSUPEH, sin embargo, su concreción se fue postergando durante varias gestiones a nivel local y federal. En este sentido, Ejea (2006) sostiene que en gran medida el gobierno se encuentra rebasado para dar respuesta a las demandas sociales, como fue la capacidad para la inversión en la construcción del edificio de la ENSUPEH: “[...] en varias ocasiones pusieron varias primeras piedras, y que el Gobierno anunciaba 80 millones para la construcción y otros 50 millones y solo fueron puras promesas” (E04XHL/D/13/12/2019/10).

Aunque el gobierno expresó discursivamente un afán para profesionalizar al magisterio hidalguense que se encontraba en servicio y sin el perfil para estar frente a grupo, sus políticas presentaron fallas en el proceso de implementación, como fue la asignación de presupuesto para costear la construcción del inmueble, ello representó un obstáculo en las tareas administrativas y académicas durante muchos años.

Crozier y Friedberg (1990) mencionan que las organizaciones no son engranajes que se encajan unos a otros, sino alrededor de ellas se encuentran un conjunto de ambigüedades y vacíos que las vuelven complejas, como fue la falta de inmueble que determinó por un largo periodo de tiempo la vida de la ENSUPEH, es decir, los actores al interior de la organización implementaron acciones a partir de las carencias y de la emergencia ante las situaciones que se presentaron, como se explica más adelante.

En general, aunque las autoridades del Gobierno Federal y estatal expresaron la inversión de millones de pesos destinados a la infraestructura y el equipamiento como una vía para mejorar la calidad educativa, no obstante, la ENSUPEH quedó en el olvido, al priorizar el presupuesto de egreso a las IES de tipo técnico al interior del estado, como proyecto federal de modernizar al país.

La política educativa que dio origen a la ENSUPEH fue utilizada por los actores locales, quienes utilizaron la normatividad y demandaron su creación para formar a los docentes en servicio que carecían de perfil, ello favoreció el ascenso de los allegados al comité de la sección 15 del SNTE, a quienes se les otorgaba plaza, o bien se les incrementó el número de horas o se les brindaba mejores categorías y posteriormente ingresar a la ENSUPEH a fin de alcanzar el perfil, y justificar su ascenso.

La falta de presupuesto, ocasionó una superposición de problemas, como lo fue, el problema de la infraestructura educativa para impartir clases, llevar a cabo las tareas complementarias a la docencia, actividades administrativas; así como la falta de docentes para atender la matrícula escolar generó la adscripción de docentes comisionados de educación básica, en este sentido, los directivos fueron enmendando cada problemática que surgía.

A partir de lo anterior, se advierte que existe una subordinación de los directivos de la ENSUPEH con respecto a las autoridades educativas y sindicales al interior de la entidad, aunque se creó la ENSUPEH para profesionalizar al magisterio, sin embargo, en este marco de limitaciones como la carencia de infraestructura, las autoridades educativas gestionaron otras instalaciones prestadas, a parte de la que ya les habían facilitado en el CREN “Benito Juárez” y albergar a la comunidad escolar, causando una desorganización en la vida de la escuela, como se expone a continuación.

e.- Lo prestado, fue insuficiente

La ENSUPEH se sustentó en la política de profesionalización docente generada a nivel federal y posteriormente acogida en el estado de Hidalgo, sin embargo, en diferentes tramos de su implementación se presentaron varias problemáticas. De acuerdo con Aguilar (1992) es común que existan distorsiones y retrasos en las políticas públicas, como fue la privación de la infraestructura educativa.

Que, aunada a la promoción de la convocatoria para el ingreso de estudiantes a la ENSUPEH, produjo que la matrícula escolar creciera de forma exponencial causando nuevos problemas, como la insuficiencia del espacio prestado del Centro Regional de Educación Normal “Benito Juárez” para albergar a la comunidad estudiantil, por lo que, fue necesario la gestión otras instalaciones prestadas: “[...] los alumnos estaban en diferentes escuelas, en aquellas escuelas en las que nos daban la oportunidad de impartir clases en los fines de semana” (E04XHL/D/13/12/2019/8).

La falta de financiamiento para la construcción del edificio escolar, fue uno de los problemas más sentidos en la historia de la escuela, debido a que, al aumento constante de la cantidad de alumnos, lo que trajo consigo nuevas problemáticas.

Según Aguilar (1992) las condiciones iniciales de las políticas públicas determinan la orientación, la capacidad de acción y restringen otras opciones de operatividad, como la carencia de inmueble propio, orientaron las acciones de las autoridades hacia los procesos de gestión en la resolución de la carencia de instalaciones, solicitando diversos planteles prestados, es decir, aunque en un inicio las instalaciones del CREN “Benito Juárez” alojó a la comunidad escolar de la ENSUPEH, su crecimiento acompasado ocasionó la necesidad de gestión de otras sedes para atender a los alumnos inscritos.

Subirats (1992) sostiene que la burocracia se define como el “conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva, y que, por tanto, sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas” (p. 125); con esta concepción se considera que las políticas públicas son precisas, tienen un orden, una subordinación y son continuas evitando las distorsiones, tensiones e incumplimientos con un fuerte control interno y externo para su ejecución, sin embargo, esto no suele ser tan lineal, por el contrario existe una cierta libertad de

movimientos que pueden desarrollar todo funcionario o “incluso hay una “posible discrecionalidad de las administraciones periféricas en la aplicación de la normativa generada por las administraciones centrales” (p.126).

Con base en lo antes mencionado, la burocracia estatal cuenta con cierta libertad, como lo fue el directivo en turno, que ante la carencia de instalaciones tomó la decisión de conseguir sedes prestadas, dado el retraso en la construcción del edificio propio para la ENSUPEH y ante el crecimiento exponencial de la matrícula, fue indispensable que las autoridades educativas hicieran procesos de gestión de otros establecimientos educativos, que fungirán como sedes; estas sedes fueron escuelas de educación básica del nivel de secundaria, como lo señalan los informantes:

[...] Y ya no era suficiente el CREN, entonces la Secundaria General número dos, fue sede también, la Escuela Técnica número treinta y uno, este, estoy hablando todo esto, fue antes de que se fusionara con el CESUM (E01XHL/DGM/13/12/2019/7).

Estas sedes de la ENSUPEH tenían la característica de estar dispersas en la ciudad, eran pequeñas sedes fragmentadas, cada una con su propia dinámica, y de acuerdo con los informantes clave, en ocasiones eran visitadas por el director:

[...] eran como escuelas así, chiquitas, llegaba el director, no tenía en donde sentarse, en las otras sedes, pues él tenía siempre su oficinita ahí en el CREN, que solamente sábados y domingos nos las prestaban, y en vacaciones (E01XHL/DGM/13/12/2019/17).

Crozier y Friedberg (1990) mencionan que los comportamientos en las organizaciones se naturalizan a partir de las costumbres, las rutinas y la historia, aspectos que condicionan las acciones, como lo fue la naturalización de las operaciones entre los miembros de cada una de las sedes.

Al ser escuelas pequeñas se trató de establecer un orden, organizar un equipo de docentes en beneficio de la formación de sus estudiantes y resolver las situaciones que se presentaron en cada establecimiento por ello se nombró un coordinador: “[...] Se nombró un coordinador por sede que atendía las situaciones de cada una de ellas” (E01XHL/DGM/13/12/2019/16).

Pese a la solicitud de diferentes sedes para atender a la matrícula escolar, con la fusión del CESUM y la ENSUPEH, esta última logró tener instalaciones propias, al transferir todos los bienes inmuebles, sin embargo, las instalaciones propias del CESUM continuaron siendo insuficientes para atender la matrícula escolar:

[...] El CESUM fijate, que tenía instalaciones y de momento llegamos todos al CESUM, o sea, todos los que estábamos en el CREN, llegamos de pronto al CESUM, pero no eran suficientes para la cantidad de alumnos (E05XHL/JJL/03/03/2020/19).

Aunque las actividades de docencia continuaron desarrollándose en las diferentes sedes, la plantilla docente contó con espacios para realizar las reuniones de academia y administrativas; mientras que la plantilla administrativa tuvo un espacio destinado para el área de control escolar, la dirección de la escuela contó con un lugar fijo y propio, además se consiguió una zona de almacenamiento, estos fueron logros para la escuela, que por muchos años estuvo en instalaciones prestadas: “[...] en el CESUM teníamos nuestras academias de las diferentes especialidades, en nuestro saloncito, porque nos daban un salón para hacer nuestras academias” (E05XHL/JJL/03/03/2020/16).

Debido a que las actividades en su mayoría se llevaron a cabo las instalaciones del CREN, no obstante, el director en turno trasladó algunas actividades al CESUM, por lo que, los cambios que se presentaron se dieron de manera lenta:

[...] el maestro Nelson, dijo vamos hacer academia a las instalaciones del CESUM, porque ya era muy incómodo con el maestro Cuatpotzo, ya éramos más personal, y pues seguíamos teniendo el mismo lugar, entonces el maestro nos invitó a que fuéramos a CESUM, pues yo dije, dónde está, no sabía dónde estaba, pero fui a aprender, a donde estaba (E05XHL/JJL/03/03/2020/19).

Las nuevas instalaciones fueron consideradas por los informantes como favorables, ya que anteriormente las reuniones de academia se llevaron a cabo a la intemperie en la escuela normal del CREN, en cambio con la fusión, las reuniones académicas y actividades administrativas tuvieron un espacio de trabajo: “[...] A partir de la fusión con el CESUM, ya tuvimos lugar donde estar, en el CREN no, pues cuando se llevaban a cabo las reuniones de academia, se llevaban a cabo en las sombrillas” (E05XHL/JJL/03/03/2020/19).

Según Aguilar (1992) aunque se diseñe una buena política pública, el proceso de implementación articula diversos componentes, uno de ellos son los recursos financieros, los procesos administrativos, las regulaciones de las autoridades gubernamentales, entre otros elementos que hacen que entren en juego la persuasión y la negociación que las desvían.

En los primeros años de vida de la ENSUPEH, debido a la carencia de edificio propio y ante el crecimiento de la matrícula escolar, las autoridades educativas de la escuela gestionaron de otros inmuebles prestados, dispersando más a la comunidad escolar; lo cual abrió otra problemática, el desconcierto en el traslado de la plantilla docente (tema abordado en el siguiente capítulo), quienes no se daban abasto para atender a los alumnos.

En suma, a pesar que en el ANMEB se señaló la descentralización educativa, nombrada federalización, se observa una clara centralización en el Gobierno Federal y la subordinación de los gobiernos estatales y locales, ya que el Gobierno Federal cuenta el aparato burocrático en distintos niveles de mando que le otorga estatidad para implementar las políticas públicas, además de contar con capacidades, como los recursos financieros y tener legitimidad para la consecución de las políticas públicas (Tamayo, 1997).

Aunque las políticas públicas son delineadas por el aparato burocrático del Estado, y cuentan con legitimidad, la manera en que se llevan a cabo de forma vertical a partir de una serie de normas, recursos y aspectos administrativos, limita la mirada de la implementación, por lo que es necesario que se considere que las existen pequeñas grietas al estar interpeladas por los actores sociales quienes entran en conflictos, contradicción, omisión y desvió del proyecto inicial, trazando nuevas betas de las políticas públicas.

En el discurso federal se colocó al centro la educación para modernizar y se mencionó que una vía para hacerlo era la formación de los docentes en servicio, sin embargo, en su proceso de implementación surgieron omisiones para su concreción, como lo fue la capacidad del Estado en la designación del presupuesto de egresos que ocasionó la carencia de infraestructura escolar y la contratación de docentes, aspectos que complicaron la vida escolar de la escuela normal, por lo que se advierte que existió una falta de concurrencia en los diferentes niveles de gobierno en la designación de recursos para la implementación de la política que dio origen a la ENSUPEH.

Como se puede advertir, aunque a nivel discursivo las autoridades federales y estatales concordaron en el financiamiento de la infraestructura y el equipamiento de los establecimientos de educación básica y normal para la mejora la calidad de los servicios educativos, sin embargo, durante el trayecto en la asignación del presupuesto de egreso sufrió retrasos la construcción del edificio escolar por parte del aparato administrativo del Estado.

Según Santibañez, Campos y Jarillo (2010), el presupuesto al sector educativo en gran parte está destinado al pago corriente de nómina y se posterga el financiamiento de otros rubros importantes, como fue el presupuesto de egreso para las escuelas normales, el cual, tuvo retrasos como la construcción del edificio escolar de la ENSUPEH, pese a que existió la directriz del Gobierno Federal.

El Estado mexicano mediante la toma de decisiones de su aparato burocrático fue capaz de crear una política de profesionalización docente, pero fue incapaz de sostenerla, dado la carencia de recursos económicos para la obtención de infraestructura escolar y la adscripción de docentes para atender a la matrícula escolar generó una especie de bola de nieve en los problemas concernientes a la operatividad.

La falta de inmueble educativo para albergar a la comunidad escolar, ocasionó el problema del traslado de docentes a las diferentes sedes para atender a la población estudiantil; lo anterior configuró la vida de la escuela durante casi 15 años, y en agosto de 2016 la ENSUPEH tuvo instalaciones propias para albergar a toda la comunidad escolar.

Subirats (1992) menciona que, “aunque se reconoce que una decisión procede de los diversos organismos o personas del legislativo o del ejecutivo estatutariamente capacitados para hacerlo” (p. 103), en ellas participan actores sociales con intereses en el campo; como el campo educativo quienes toman decisiones y participan en la implementación de las políticas educativas es el SNTE, en diferentes tramos de la implementación de la política que dio origen a la ENSUPEH.

El proceso de gestión de la infraestructura escolar de la ENSUPEH se logró mediante la relación entre el cuarto directivo de la escuela normal y el representante de la sección 15 del SNTE, en este sentido, la figura del directivo tiene un papel importante, entre el adentro y el afuera del plantel.

Como ya se advirtió, en este apartado, el directivo es un actor preponderante que cuenta con una serie de recursos, a partir del cual, juega en el campo educativo, establece relaciones de fuerza, que genera zona de incertidumbre para extender los bordes de poder.

El directivo es un funcionario portador de significados (Berger y Luckmann, 1993), por tanto puede legitimar relaciones que han permanecido estables en el interior del Sistema Educativo Nacional, es decir, sostiene la relación SEPH – SNTE a través de su relación de mando con el personal de la escuela, al respecto, el director es actor relevante al interior y exterior de la escuela, su actuación, gestión y las relaciones que establece tienen su base en las reglas del juego, que en gran medida devienen del pasado, por tanto su acción no es azarosa sino conlleva un antecedente que le da estabilidad y le permite legitimar lo establecido, como se señala en el siguiente segmento.

2. Juegos de poder en la designación y gestión del director

En el ámbito educativo los juegos de poder fluctúan entre lo establecido y el cambio, es decir, en el campo educativo es frecuente que los actores sociales tengan fricciones para mejorar posiciones, como la designación de los mandos medios y altos en el SEN.

La designación del primer directivo en la ENSUPEH y su pronta remoción estuvo impregnada por relaciones de poder entre los grupos con legitimidad dentro de él, la SEPH y los representantes del comité de la sección 15 del SNTE jugaron a fin de posicionarse de esta función de mando.

La decisión de las autoridades estatal de abrir la ENSUPEH para mejorar la profesionalización docente de los docentes frente a grupo, requirió de capacidades en la fase de implementación y utilizó el aparato burocrático para emprender varias acciones, entre las primeras acciones que se llevaron a cabo fue la designación de la figura del director de la escuela normal.

De acuerdo con Subirats (1992) si solo se analiza la implementación de la política desde un modelo racional, de arriba abajo como se realizó en el apartado anterior, se tienen limitaciones en el proceso comprensivo de toda política, ya que solo permite mirar la parte administrativa de su aplicación, además de suponer que los procesos son transparentes con ausencia de conflictos, al solo considerar la actuación de la burocracia para concretar los objetivos.

Por tanto, este modelo racional no considera otros factores externos a las capacidades del Estado, como la puesta en práctica de “cierto número de juegos (o partidas) entre los actores con interés en el campo” (p. 125). En este entendido Subirats (1992) menciona que es ineludible estudiar las “relaciones intergubernamentales y entramados de interés que siempre rodean todo programa de actuación pública” (p.105).

No se descarta la idea de la existencia de factores y actores que tratan de influir en el proceso en la toma de decisiones y la ejecución de toda política. En este mismo sentido, Gianfranco (1991) menciona que en el análisis de la política pública es inexcusable prestar atención a los grupos que no forman parte del aparato burocrático, jurídico y formal, pero que tienen fuerza en la toma de decisiones e implementación.

Un grupo de presión tiene la característica de ser un conjunto de actores que no forman parte del “gobierno (burocracia), intervienen en la agenda y las decisiones públicas” (Gianfranco, 1991, p. 4) además de ser “conjunto de individuos que unidos por motivaciones comunes tratan de influir a través de normas en las decisiones que toma el poder político” (Gianfranco, 1991, p. 6). De esta manera, el SNTE ejerce presión en la toma de decisiones del Estado, ya que están interesados en predominar en la política educativa.

Con base en este planteamiento, en este apartado se analizan las relaciones de poder en el momento de la implementación de la política de profesionalización docente el caso de la ENSUPEH, para ello fue necesario estudiar la historia de las relaciones sociales de poder en el ámbito educativo; ya que interacciones tienen su base en ciertas reglas de juego que devienen del pasado.

Las acciones son producto de luchas sociales de las continuidades y interrupciones de la relación entre la estructura de gobierno y la representación del SNTE, que explican cómo se mueven y qué recursos utilizan los actores, como efecto del pasado.

Si bien el Estado está constituido por un aparato burocrático encargado de la regulación de las normas, por su parte el SNTE es un grupo de presión que ha reivindicado su papel como actor político más allá de solo velar por la defensa de los trabajadores de la educación (Hernández, 2021).

El SNTE, es actor decisor con capacidades para concretar su poder en la designación de la función directiva. Aunque la figura directiva forma parte de las funciones de mando del

aparato burocrático del Estado que constituye el SEN, sin embargo, existen reglas de juego permiten que los grupos de interés como el SNTE, tome decisiones respecto a las designaciones de mandos medios y altos de la SEP a nivel federal y estatal (Santibañez, 2008).

Según Gianfranco (1991), los grupos de presión como los sindicatos tienen representatividad de los trabajadores, dicha representatividad ocasiona que tengan mayor éxito en la toma de decisión y la implementación en la política. En la conformación del Estado mexicano, la relación corporativa con estos sindicatos otorgó legitimidad para ser el único sindicato que puede representar y cabildear con él, es el portavoz del gremio al que representan, les confiere cierto poder, delegado por las propias autoridades de forma legal, y por tanto se les faculta de ciertas capacidades.

Según Oszlack (1982) la formación del Estado fue un proceso de construcción social, que se definió en diferentes planos y por circunstancias históricas complejas, que no solo son el resultado de la yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente, sino por el proceso de construcción social de posiciones adoptadas, los recursos movilizados por diferentes actores – incluido el estado – para resolverlos (pp. 1- 2), es decir, es el conjunto de relaciones de fuerza que lo estructuraron.

Con base en lo anterior, la formación del Estado es el proceso social que articula un conjunto de atributos que Oslack (1978) llama “estatidad”, que le otorgan “poder y ejercicio de dominación política. En el campo educativo se configuraron prácticas corporativas que dan sustento a las relaciones de dominación del Estado y la búsqueda de intereses a través de sindicatos, como la relación entre las autoridades estatales y los representantes del SNTE, ambos actores llevan a cabo acuerdos y negociaciones para ganar posiciones de mando, como lo ha documentado Ornelas (2006), donde las prácticas corporativas otorgaron poder al SNTE ya que es un grupo de presión que trata de mantener posiciones de mando al interior de la SEP, como una forma de ejercer el poder.

El nivel de influencia de los grupos de presión en las políticas tiene su base en una serie de cartas entre las cuales destacan la representatividad, el cabildeo, el conocimiento en su área de influencia, características que hacen que tengan un mayor éxito en el desarrollo de

las políticas (Gianfranco, 1991), es decir, el SNTE tiene cierta cantidad de la cantidad de fichas que moviliza para incidir en las políticas educativas.

Estas relaciones de poder entre la SEP y el SNTE inciden en la designación de la función directiva, quien designa es quien sabe mover sus fichas y propone el cargo de director, que su vez quien ostenta el cargo conoce las reglas de juego, las asume y las lleva a cabo durante su proceso de gestión en el establecimiento educativo, de lo contrario corre el riesgo de ser depuesto.

En este apartado primeramente se habla de la figura directiva, quien juega un papel importante al interior de la escuela, su asignación y su temporalidad está determinada por la incorporación las reglas del juego que le permite establecer relaciones de fuerza, diseñar estrategias de conservación y legitimidad, todo ello con base en la posición dentro del campo educativo.

La designación de la función directiva y su temporalidad están vinculadas al ejercicio del poder, caracterizada por relaciones desiguales y de dominación. Quien ostenta la posición directiva tiene conocimiento de las reglas del juego para permanecer en la función, además de que dicho actor ofrece servir al grupo y por ende posibilita la conservación del poder del grupo.

En el proceso de gestión el director hace uso de sus recursos, por ejemplo, el tercer director enmendó la falta de edificio propio y utilizó la estrategia de gestión de sedes prestadas, mientras el cuarto director realizó un proceso de gestión para la construcción del edificio escolar y tomó como base la cercanía con el representante de la sección 15 del SNTE, como a continuación se desarrolla.

a.- La gestión fugaz del primer director

Según Fáfán (2007) el Estado tiene la encomienda de brindar bienestar a la población, para ello establece políticas públicas mediante las cuales regula la acción individual y grupal, asimismo, es “un actor que intenta satisfacer sus propios intereses, beneficiándose del poder de imponer normas al resto de la sociedad” (p. 103).

En este sentido, el Estado por medio de su estructura de gobierno impone normas, es capaz de diseñar y crear organizaciones con reglas de juego además de contar con un aparato burocrático para la concreción de objetivos, por lo que la acción del Estado se acota a las

dependencias gubernamentales y a la “estructura burocrática, a partir de la cual trata de incrementar su control y coordinar las acciones individuales” (Farfán, 2007, p. 103).

El aparato burocrático designó al primer directivo en la ENSUPEH, se puede advertir que en la agenda operativa de la fase previa al Proyecto General para la Apertura de la ENSUPEH¹⁶ se hizo mención que el nombramiento del cuerpo directivo se llevaría a cabo en el mes de abril y sería responsabilidad del Secretario de la SEPH¹⁷ basado en el análisis de una terna propuesta, dicha terna podrían ser sujetos a quienes se les reconociera su profesionalismo, para ello debería poseer estudios terminados de posgrado maestría o doctorado en el campo educativo, tener cinco años como mínimo de experiencia en el ejercicio docente en escuelas formadoras de docentes, contar con prestigio profesional reconocido y acreditado mediante investigaciones, publicaciones, conferencias y otras constancias académicas y por último haberse desempeñado en funciones de coordinación académica y administrativa.

Esta serie de requisitos expuestos en el Proyecto de Apertura de la ENSUPEH para nombrar al directivo expresaron en las expectativas de la reciente escuela normal en la designación de la función; no obstante, Meny y Thoenig (1992) señalan que dentro de la política pública existe una serie de decisiones a partir de una decisión particular, como fue la decisión de nombrar al primer directivo de la ENSUPEH, de la cual se desencadenó otras decisiones.

Para Aguilar (2000) el proceso de implementación de las políticas públicas es politizado porque existe la posibilidad de negociación, si bien en un primer momento, es un mandato por la vía legal, su ejecución está condicionado por estrategias, tácticas y relaciones de poder entre los actores sociales, quienes desean tener control y por ende actúan para tenerlo o mantenerlo.

Estas decisiones de las autoridades investidas de poder público fueron mediatizadas por relaciones que devienen del pasado, es decir, por las negociaciones entre las autoridades

¹⁶ Ver anexo L *Agenda Operativa para la Apertura de la ENSUPEH*.

¹⁷ En la designación del primer directivo, el secretario de la SEPH era el Ingeniero Raúl González Apaolaza (2001- 2006).

de la SEP y los representantes del SNTE estipuladas en el “Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública” en 1946 siendo el Presidente de la República Manuel Ávila Camacho (1940 - 1946) manifestó que dicho acuerdo toma “en cuenta la opinión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación -que es la Agrupación Gremial legalmente reconocida- (p. 1), es decir, desde los primeros años de creación del SNTE, el Estado le confirió capacidades en la conducción de la política.

Entre las capacidades que se le otorgó al SNTE fue la asignación de las funciones de mando, acordadas en la década de los cuarenta, en el Diario de la Federación se señaló la integración de las comisiones mixtas para la asignación de las funciones de mando de supervisor y director (Llord, 2011).

También se puede advertir en la Minuta del Acuerdo SEP – SNTE de la Revisión del Pliego de Peticiones de 1996 se dijo que: “Se Integrará una Comisión Mixta SEP-SNTE para analizar el Catálogo Institucional de Puestos del Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación de la Secretaría de Educación Pública; dicha comisión analizará también los puestos y funciones que se consideren específicos para la Secretaría” (p.26), al respecto, el SNTE tiene capacidad de decisión no solo en las funciones de mando medio sino también en la designación de los puestos internos de la SEP.

En suma, el SNTE es un grupo de presión con capacidades desde su origen ya que surgió en un sistema político mexicano, donde las autoridades estatales le confirió cierto poder, al delegarle la representatividad de todo el personal de apoyo, administrativo y docentes de la SEP, al ser el único portavoz de los trabajadores de la educación, asimismo le concedió poder al otorgarle voz en las comisiones mixtas para las asignaciones de las funciones de mando al interior de esta secretaría y en los puestos directivos y de supervisores de las escuelas de educación básica y normal, por lo que su poder es amplió en el sector educativo.

La ENSUPEH como escuela normal recién creada, surgió con base a modelos ya existentes, es decir, cuando la ENSUPEH fue fundada ya había actores sociales que históricamente participaban en la conducción de las políticas, como la SEP y el SNTE, quienes, a partir de relaciones corporativas favorecieron sus propios intereses. Al respecto, Farfán (2007) considera que este tipo de relaciones sociales reflejan una distribución desigual

del poder y se re(produce) en relaciones de dependencia y mecanismos de control que a los sujetos les proporciona protección y continuidad.

Las escuelas son espacios multidimensionales con posiciones de mando, mantienen un orden, un control, una jerarquización relacional y organizan prácticas muchas veces sedimentadas que según Ornelas (2014) “se emparenta con la corrupción institucionalizada” (p.1).

Estas posiciones de mando están asociadas a relaciones de fuerza, quienes ostentan estos cargos tienen cierto grado de legitimidad dentro de él. Las tácticas de juego se caracterizan por recrear confrontaciones, alianzas y negociaciones para lograr posiciones de mando, como la designación del directivo en la ENSUPEH, el cual otorgó legitimidad a la relación SEP – SNTE, siendo que la dinámica de la ENSUPEH se ciñe a las relaciones de fuerza de la política estatal.

En la designación del primer directivo, aunque en un principio hubo un acuerdo entre las autoridades de la SEPH y el comité de la sección 15 del SNTE, a escasos tres meses ocurrió una discrepancia entre el primer directivo y el comité de la sección 15 del SNTE, por tal motivo fue removido de la función; para comprender la complejidad de este cambio repentino; Aguilar (1992) sostiene que una característica fundamental del proceso de implementación es el sistema de juegos que se da entre quienes participan y los cuales generan estrategias, tácticas, alianzas, negociaciones, acuerdos, rupturas, ganan o pierden: “[...] se nombra al primer director de la escuela, que fue el maestro Miguel Ángel Ortega Sánchez, él fue el primer director” (E01XHL/DGM/13/12/2019/3).

El campo educativo tiene sus propias reglas del juego construidas por los actores de forma histórica y consideradas legítimas por la estructura, de esta manera estas reglas del juego determinan los nombramientos de las posiciones de mando. La distribución de posiciones jerárquicas genera acuerdos y en ocasiones desacuerdos dado que son posiciones mediante las cuales se ejerce presión en los subordinados (Farfán, 2007).

Las posiciones de mando, como la función directiva otorgan al sindicato un poder institucionalizado para ejercer un control en la cadena vertical, donde el director ejerce un poder en el último peldaño de la burocracia.

El campo educativo es un espacio en el que se establecen relaciones complejas y desiguales, “los actores con mayor acceso al poder son también los que mejor pueden controlar las decisiones” (Chevalier y Buckles, 2000, p. 12), como lo fue la decisión de la remoción del primer directivo: “[...] pero le decía del maestro Miguel Ángel Ortega Sánchez, que ya no era director, cuando empieza el primer semestre y nombran al maestro Mario Felipe Hernández Zamora” (E01XHL/DGM/13/12/2019/5).

Gianfranco (1991) alude que los sindicatos son un grupo de presión de articulación asociativa, cuyos miembros se vinculan por medio del trabajo, pero que tienen reconocimiento institucionalizado, una representación, ejercen control, negocian con el aparato estatal y ejercen presión para influir en las decisiones de las políticas y su trayecto de implementación.

La comisión de la sección 15 del SNTE como un grupo de presión negoció con las autoridades del gobierno estatal para poner y deponer en las designaciones directivas de la educación. De acuerdo con Ornelas (2012) poder significa “la habilidad de alguien para hacer que otros hagan lo que él o ella quiere, que efectúen algo, aun en contra de su voluntad” (p.24), por tanto, quienes controlan tienen un poder, una fuerza o habilidad para coactar a otros.

Esta coacción posibilita entender los cambios de las posiciones de mando, cuando afectan los intereses de los que dominan el campo educativo, y generan “formas desiguales, beneficiando más a unos que a otros” (Farfán, 2007, p.104), de esta forma en la designación del primer directivo de la ENSUPEH, al poco tiempo de haber sido asignado debido a que no favoreció a los intereses del SNTE fue depuesto.

Los representantes de la sección 15 del SNTE implementaron ciertas tácticas para desplazar al director que no compaginó con sus intereses y nombraron a un nuevo director. En este sentido, “los movimientos sindicales puntualizan la defensa de los derechos laborales de la base magisterial, pero el SNTE trastoca otros” (Ornelas, 2016, p. 6).

Aguilar (1992) afirma que cuando se refiere a la palabra “juegos” se asocia al término “control”, aspecto central en el proceso de implementación de las políticas públicas donde los actores tratan de influir sobre otros, buscan controlar y apropiarse de recursos mediante aventajar a otros, en palabras del autor:

El proceso de 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, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control (p. 63).

Para tener a los actores bajo su control, es necesario contar con recursos, que según Gianfranco (1991) son capacidades que tienen los grupos de presión los cuales están asociados a la pertenencia de un grupo con legitimidad en el campo. La organización sindical, es un grupo con una fuerte injerencia en este campo, utiliza estrategias de conservación, las naturaliza, están institucionalizadas dado el poder conferido por las autoridades investidas de poder público.

El primer directivo de la ENSUPEH pretendió alterar el orden establecido, es decir, no obedeció al grupo que lo puso en el cargo. De esta manera, la SEP y el SNTE poseen recursos específicos, a partir de los cuales ejercen relaciones de fuerza, negocian y acuerdan; el SNTE trata de ganar beneficios como organización sindical, y ganar posiciones en las funciones de mando al interior de la SEP en los estados (Ornelas, 2016), como lo fue la designación de la función directiva de la ENSUPEH: “[...] cuando hubo algunas diferencias entre quienes o quien había sido nombrado el primer director de la ENSUPEH, con la gente de la Organización Sindical, se presentó un cambio de director” (E03XHL/PD/17/12/2019/5).

De acuerdo con Lindblom (1990) en la implementación de la política “cada interés importante tiene su perro guardián que amenaza a quienes intentan vulnerar sus intereses enseñando los dientes” (p. 50), en el caso de la ENSUPEH dada la diferencia entre el director con la representación del SNTE, este último se vio amenazado su poder, por tal motivo depuso a quien no compaginó con sus intereses.

La designación de la función directiva en la ENSUPEH es muestra de las relaciones de fuerza que existen al interior del campo educativo, la SEP y el SNTE tiene un fuerte dominio y cuentan con la capacidad legítima para hacer propuestas de nombramiento de posiciones estratégicas, como la función directiva.

Los grupos de presión tienen poder porque se da en el cabildeo, los acuerdos y negociaciones con el gobierno (Gianfranco, 1991, p. 4), la capacidad de influencia de la organización sindical depende de los recursos y de su habilidad para emplearlos; entre las

capacidades más importantes son la capacidad de representatividad única del gremio, la posesión de información estratégica privilegiada en el campo educativo, ser parte de la comisión bipartita en la designación de plazas y funciones de mando.

De esta forma, el Estado corporativo le brindó poder al SNTE desde el momento de su creación en 1943, Ornelas (2012) sostiene que históricamente la colonización del SNTE fue favorecida en el Reglamento General de las Condiciones de Trabajo emitido en 1946, donde se estableció que los puestos de director y supervisor serían nombrados mediante comisiones mixtas entre el gobierno y el sindicato; los cuales operan discrecionalmente sin criterios académicos.

De acuerdo con Serna (2013), lo anterior convirtió estos nombramientos en puestos sindicalizados y no de confianza, tradicionalmente nombrados por la organización sindical, ya que el SNTE ha insertado gente en estos puestos al interior de las Secretarías de Educación Pública en los estados (Ornelas, 2011); en este mismo sentido, Guevara (2002) esclarece esta inercia histórica borra a la autoridad y deja el poder al SNTE.

Por lo que se advierte, que en el campo educativo se desarrollan relaciones de fuerza, en busca de intereses entre los actores sociales, quienes ponen en juego estrategias de legitimación y de imposición, al respecto, las organizaciones educativas están reguladas, a partir de un orden relacional que deviene de una inercia histórica.

La historia es fundamental para observar de qué manera se van dispersando los procesos políticos a lo largo del tiempo y la forma en que se instalan en las organizaciones educativas. El campo educativo es un espacio de conflicto entre los actores con poder que tratan de incidir en la toma de decisiones, en relación con esto, los actores tuvieron relaciones de fuerza por la posición directiva de la ENSUPEH, aunque ya se había nombrado al primer directivo, esta designación fue efímera.

La función directiva es un cargo de superioridad al interior de la organización, que influye en las formas de organización escolar, en los procesos de gestión y en la conducción de la implementación de las políticas de profesionalización docente. Por ello, la posición directiva otorga poder dentro del campo educativo, al respecto, en la designación del primer directivo se presentó una diferencia que causó una contienda y la remoción del primer directivo de la ENSUPEH:

[...] dos días antes de que iniciarán los cursos en la normal, de que nos dieran nuestros horarios y todo eso, hubo un problema entre el director y la Organización Sindical, el director era el maestro Miguel Ángel Ortega, él fue director pero previo a que se comenzará el curso, alrededor de dos meses, después del proceso de selección, no tengo bien la fecha.

Pero el director, el Profr. Miguel Ángel Ortega, fue retirado de su función; lo que sí tengo claro, es que un día antes de que se diera la apertura de las clases (E03XHL/PD/17/12/2019/5y6).

En el campo educativo existen diferentes cargos verticales, de los cuales la posición directiva se encuentra subsumida a otras posiciones de dominación de una estructura jerárquica que impone a quien lo ocupa una determinada situación de ejercicio del poder y del control.

El primer director ocupó una posición, un lugar en el campo educativo, que a su vez le demandó relaciones con otras posiciones de mando dentro de la estructura del magisterio y por ende sindical, estas relaciones de dominación trastocan las funciones que le corresponden a la estructura de gobierno.

Según Ornelas (2012) el SNTE “hizo más eficaz su estrategia de colonizar con sus cuadros la administración de la educación básica y normal” (p.23); por lo que, “la dirigencia del SNTE ejerce poder real, los funcionarios de la educación pública sólo tienen autoridad” (Ornelas, 2012, p. 24) para administrar la educación y en muchas ocasiones pertenecen al mismo bando del SNTE.

El ámbito educativo está plagado de relaciones de fuerza a partir de las cuales se lucha por las posiciones de mando, el primer director fue removido de su función, por no acatar una serie de ordenamientos del grupo del SNTE: “[...] hubo un conflicto entre el director y la Organización Sindical, porque no quiso acatar algunas indicaciones sindicales de la dirigencia en ese momento” (E03XHL/PD/17/12/2019/6).

Lloyd (2011) afirma que suele ocurrir que existan al interior del SEN ciertas “tensiones intrínsecas dentro del sistema educativo nacional en la medida en que las demandas hechas por el estado y por el sindicato muchas veces van en contrasentido, estas tensiones pueden explicar los períodos de conflicto” (p. 4), es decir, en el caso de la designación del primer

directivo de la ENSUPEH el SNTE se contrapuso a la primera decisión dado que no compaginó con el recién nombrado director.

Con base en lo anterior, se advierte que el SNTE es un grupo con fuerza en el campo educativo, que puede poner o deponer a los actores que ocupan una posición, según sea el caso según sus intereses, para ello capitalizan los recursos que poseen; para “conservar o modificar la distribución de poder” (Fower y Zavaleta, 2013, p. 184), apoderándose de posiciones de mando, orquesta una relación vertical de superioridad e inferioridad que favorece la obediencia.

Muestra de lo anterior fue la deposición del primer director, y el arribo del segundo director, el grupo de presión del SNTE en el tablero a un actor que conviniera con el proyecto del SNTE: “[...] pero llega el viernes, para iniciar sesión sábado, y ¡Oh!, ¡Desilusión! y ya no estaba el maestro Miguel Ángel Ortega, como director” (E05XHL/JJL/03/03/2020/8).

El segundo director dio consecución a las acciones para recibir a los primeros alumnos de la ENSUPEH, dado que al primer director le fue interrumpido el trabajo: “[...] Miguel nos indujo, a un trabajo muy bonito, o sea, de trabajo para preparar todo, para abrir las puertas, a la siguiente semana, a los alumnos” (E05XHL/JJL/03/03/2020/10).

Al directivo le corresponde organizar las actividades educativas y administrativas, promover la colaboración entre sus miembros a favor de la concreción de la política, sin embargo, con la deposición del primer directivo un día antes de iniciar las actividades en la ENSUPEH, ocasionó una disrupción en el trabajo que se había organizado con el primer director del plantel.

Los actores en el campo educativo, contienden, por lo que les es valioso, es decir, por las posiciones estratégicas; los que contienden tienen conocimiento sobre las reglas de juego, definidos por la posición que ocupan, estableciendo relaciones de fuerza, para ello, ponen en juego los recursos.

La relación de poder es una relación de intercambio, recíproca que favorece a las partes involucradas, “es una relación de fuerza de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro” (Crozier y Friedberg, 1990, p. 7), por ello el poder está relacionado con la posibilidad de

actuar sobre otros, en un sentido relacional situada en el espacio donde actúan y no de atributo.

La destitución del primer directivo se debió a que no se quiso ceñir a las indicaciones sindicales, por tal motivo fue separado del cargo. En el campo educativo existen relaciones de fuerza entre quienes poseen legitimidad para ejercer control y buscan mejorar las posiciones estratégicas dentro del campo, en este marco, en la ENSUPEH la función directiva se asoció a la legitimidad de los sujetos con trayectoria sindical y no académica.

La alianza histórica entre grupos con legitimidad en el campo educativo, SEP – SNTE, concretan las políticas públicas, desde la toma de decisión, su ejecución y hasta quienes son los autorizados de encabezar las funciones de mando y ejercer un control relacional vertical es decir, “los arreglos se producen al interior de la estructura estatal que, en su conjunto, forman parte de diversos órdenes que condicionan la toma de decisiones al momento de diseñar e implementar las políticas públicas” (Farfán, 2007, p. 99).

En este orden de ideas, Serna (2013) señala que la burocracia educativa se encuentra en manos del sindicato, ocupan puestos clave para el control de los procesos, se han adaptado a las nuevas lógicas; al respecto en el estado de Hidalgo, la organización sindical atribuyó la designación directiva de la ENSUPEH a fin de conservar y mantener el poder en el campo educativo, a partir de lo anterior, se advierte que el SNTE se atribuye algunas designaciones de mando.

b.- El SNTE, más allá de la defensa de los derechos laborales

Como se analizó en el apartado anterior, el campo educativo es un espacio de pugna por quienes buscan poder y control mediante la ocupación de lugares estratégicos dentro de la educación básica y normal, la asignación de la función directiva es una plaza que se encuentra en juego en aras del mantenimiento del poder de los actores con cierta dominación dentro de él.

Como ya se advirtió, con el ANMEB, el Gobierno Federal transfirió a los estados el control de la educación básica y normal, sin embargo, no pudo revertir algunos problemas como la injerencia del SNTE en la toma de decisiones (Martínez, 2001). Según Ornelas (2006) el SNTE es una organización sindical que se expandió en el interior del gobierno, en

las organizaciones burocráticas de educación básica, por lo que es un grupo dominante, con poder institucionalizado. Lo antes dicho, puede clarificarse con la remoción del primer director de la ENSUPEH días previos a la recepción de los alumnos.

Los representantes de la sección 15 del SNTE mantienen ciertas tácticas para garantizar el control de la posición directiva, mediante las cuales presionaron y depusieron a los dos primeros directivos de la ENSUPEH: “[...] llegó un nuevo director, designado de fuera; ya que el primer director no concordó con el SNTE” (E03XHL/PD/17/12/2019/6).

Díaz – Barriga (2021) sostiene que en “aquellas entidades federativas en donde los docentes se organizaron contra la cúpula sindical, lograron generar procesos de mayor participación en la elección de los directores de las escuelas normales” y que no fue el caso de la ENSUPEH, donde los administrativos y el colectivo docente nunca han participado de dicha elección.

La designación del segundo director buscó que este actor concertará con los intereses de la organización sindical para mantenerse en el poder y puso al margen a quienes no compartían sus conveniencias, sin embargo, lo logró gracias a que estableció acuerdos con los representantes del gobierno.

El gobierno puede legitimar ciertas acciones para proteger sus propios intereses, para ello se alía, establece acuerdos con los grupos de presión, esto se da porque el Estado tiene cierta autonomía de acción e intereses Gianfranco (1991), en este sentido, en el Estado mexicano de forma histórica pregonó las relaciones corporativas favoreció la legitimidad de estos grupos de interés, al SNTE le fue otorgado poder, por tanto, tiene capacidad de injerencia en las políticas.

Según Díaz – Barriga (2021) después de la firma del ANMEB los gobiernos estatales adquirieron ciertas funciones como el nombramiento de los directores de las escuelas normales y los nombramientos de algunos docentes, pero en negociación con el SNTE, sin embargo, presentó limitaciones referidas al ámbito académico y se pregonó el poder sindical, en palabras del autor:

los gobiernos estatales consiguieron la relevancia nombrar a los directivos de las escuelas normales como una forma de atender presiones y compromisos adquiridos, no siempre con el sector educativo, tema que de igual forma

aconteció con el nombramiento de algunos docentes para estas instituciones. La mirada de los líderes del SNTE estuvo presente en estos casos, no para impulsar un proyecto académico, sino como parte del logro y control de sus espacios de poder (p. 546).

Las escuelas normales están controladas por el grupo de presión del SNTE, como es el caso de la ENSUPEH, muestra de ello fue la designación del segundo director, su llegada se logró, gracias a las negociaciones establecidas entre SEPH y el comité de la sección 15 del SNTE.

Estas negociaciones tienen el objetivo de llegar a un arreglo resolviendo las diferencias, ganando ventajas de grupo, obteniendo resultados para satisfacer los intereses. La SEPH y el comité de la sección 15 del SNTE son actores que ejercen control de forma relacional, a partir del establecimiento de acuerdos garantizan un sistema corporativo y legítimo entre ambas partes.

La organización sindical se adaptó a las nuevas condiciones educativas, por ejemplo, en el Proyecto General de Apertura de la ENSUPEH, se señaló que los directivos podrán ser “miembros del personal de la misma institución, como reconocidos profesionales procedentes de otras instituciones formadoras de docentes” (p. 55), en esta lógica, aunque se estableció lo anterior en la designación de la función directiva, sin embargo, se llevó a cabo una negociación tradicional comisión bipartita y sin considerar la trayectoria académica.

En este sentido, “la defensa de la estabilidad es un valor que defienden los grupos que se benefician del statu quo” (Lindblom, 1990, p. 50), por tanto, los directores llegan de fuera de la escuela normal, por convenio, bajo propuesta sindical y las autoridades educativas estatales, quienes le dan curso a la propuesta sindical, es decir, se establece mediante una negociación entre estos dos actores legítimos del campo educativo, como fue el nombramiento del segundo director: “[...] se nos presenta un nuevo director, que fue el maestro Mario, el primer director que pisó la escuela frente a los alumnos, si fue el maestro Mario Ramírez” (E05XHL/JJL/03/03/2020/9).

Las relaciones de negociación que causó la remoción del primer directivo y la nueva asignación directiva se dieron a partir del reconocimiento de la sección 15 del SNTE, como un actor con poder decisorio en la medida que define lo que es legítimo y considera valioso para ocupar algunos cargos, sin conflicto en la escuela normal: “[...] llegó el maestro Mario,

que venía de la normal del “Mexe”, y traía personas de la normal del “Mexe”, y él cubrió con esas personas, es decir, a los compañeros que fueron movidos” (E05XHL/JJL/03/03/2020/10).

La función directiva le fue concedida al Maestro Mario, quien presumiblemente recién nombrado se subordinó a la jerarquía dominante de la sección 15 del SNTE y entró en juego a favor de los intereses del SNTE. Aguilar (1992) señala que una característica fundamental del proceso de implementación es el sistema de juegos que se da entre quienes participan y compiten en ella y tienen como base recursos para realizar tiradas arriesgadas o precavidas.

Estas reglas del juego se dan a partir del proceso de socialización en el campo, en donde se crean un conjunto de esquemas de percepción y de acción que permite a los actores apreciar las cosas como valiosas, al respecto, el maestro Mario le fue conferida la función directiva, considerada como una función valiosa, además le fue otorgado el apoyo con un equipo de trabajo:

[...] El maestro Mario, trajo a Mary, como secretaria, trajo a un psicólogo Noé y a su esposa como maestra, y también trajo a Ciro, al maestro Ciro, que actualmente sigue trabajando en la escuela. Noé, Ciro y la esposa de Mario sustituyeron a los docentes que no les dieron grupo (E05XHL/JJL/03/03/2020/10).

En tal sentido, el directivo y los docentes suplantados fueron sustituidos por aquellos que simpatizaban con los intereses de la organización sindical del SNTE y quienes trabajaban para los beneficios del grupo, es decir, para quienes los colocaron en esa posición, conformando y siendo grupo.

Para Crozier y Friedberg (1990), las relaciones de poder están delineadas por el compromiso de los actores sociales, es decir, “A se compromete con B con el fin de obtener de éste un comportamiento del cual depende su propia capacidad de acción. En otras palabras, B, únicamente con su comportamiento, controla de alguna manera la posibilidad de A de conseguir sus objetivos” (p. 7), en el caso del segundo director de la ENSUPEH, existió un compromiso entre quienes lo colocaron en la posición directiva.

Las posiciones requieren de alianzas con otros actores, quienes reconocen la jerarquía superior o inferior a la que ostenta, el directivo, reconoce estos rangos de quienes le designaron en la función, es decir, a los representantes del comité de la sección 15 del SNTE.

Corvalán (2012) señala que el campo educativo “se produce no sólo la legitimidad, sino que, con ella se estructura también la jerarquización de quienes participan en la disputa posicional” (p. 291), al ser posicionado en la función directiva con un equipo de trabajo, el beneficiario reconoce la estructura vertical del grupo, al cual, le concede prerrogativas: “[...] También llegó un contador, Gabriel, que no tenía clave, pero el maestro Mario, creo que le pagaba por parte de la SEPH, una cuota” (E05XHL/JJL/03/03/2020/10).

Existen formas sutiles de poder que operan mediante posiciones relacionales y jerárquicas pendulares en distintas direcciones situadas en coordenadas temporales y espaciales (Toscano, 2016). De esta manera, desde el inicio de la creación de la ENSUPEH y en diferentes momentos de la implementación de la política de profesionalización docente, se establecieron acuerdos entre los actores sociales con cierta legitimidad en el campo (SEPH - SNTE).

Uno de los acuerdos fueron las posiciones de mando, el cual le otorgan poder relacional de dominación: “[...] el maestro Mario cubrió esa otra parte, con una secretaría, con un contador y con el intendente, con el maestro Noé, que era el psicólogo y a su esposa Isabel como docentes” (E05XHL/JJL/03/03/2020/10).

El poder es un ejercicio que se encuentra en el tejido social, “no es sólo negativo o represivo en la forma de la ley, sino que en las sociedades liberales crea la sensación de libertad y no reprime el deseo, sino que, antes bien, lo regula” (Toscano, 2016, p.117), en este sentido, el directivo y los maestros asignados a ocupar las funciones entraron al juego: “[...] el maestro Mario cubrió el personal con los que llegaron con él, porque se abrió dos grupos de español, dos de matemáticas, historia, formación cívica y ética y biología” (E05XHL/JJL/03/03/2020/12).

Según Ornelas (2006), el SNTE ha colonizado la administración educativa en todo el país y tiene control sobre un porcentaje de plazas, por lo que se advierte que conforma una jerarquía de posiciones que oscilan desde funciones de mando hasta personal docente y administrativo, como se observa, en los docentes y administrativos recién adscritos a la ENSUPEH.

La función directiva se encuentra en juego entre las autoridades educativas estatales y la representación de la sección 15 del SNTE, quienes disputan, acuerdan y en ocasiones juegan en el mismo bando Ornelas (2006). Las comisiones mixtas negocian las posiciones directivas y se juegan relaciones de dominación y subordinación, donde el corporativismo se alimenta de la relación de subordinación: “[...] A nosotros solo se nos notifica, se nos dice, fulano de tal es el nuevo director, o el maestro es el nuevo subdirector académico” (E05XHL/JJL/03/03/2020/33).

El ejercicio de poder se extiende en las relaciones sociales entre los actores que juegan en el campo educativo, la SEPH y el SNTE utilizan técnicas y estrategias desplegadas en quienes deciden jugar por la posición y no queda en manos de la comunidad educativa.

El poder se “ejerce en red, y, en ella, los individuos no sólo circulan, sino que están siempre en situación de sufrirlo y también ejercerlo” (Toscano, 2016, p. 122), lo anterior permite entender que el poder se da en las relaciones, transita entre los miembros, se ejerce: “[...] La verdad es que los directores llegan de afuera, desconozco qué mecanismos se utilizan, solo le puedo decir, que aquí llegan” (E05XHL/JJL/03/03/2020/33).

El poder “produce realidad, genera verdad, “[...] se implanta allí donde existen singularidades, incluso minúsculas relaciones de fuerza” (Toscano, 2016, p. 122), en este sentido, el poder está presente en la designación de la función directiva, en cada directivo que ha llegado a la ENSUPEH, en ellos está instalado el poder, el cual se impone sobre otros, suele ser sutil, “[...] Y hablando de los directores el tercer director es el maestro Nelson y el cuarto director es el Ingeniero Zúñiga (E01XHL/DGM/13/12/2019/7)”.

La función directiva suele ser una práctica del mantenimiento del poder, que “produce realidad, genera discursos, engendra prácticas, se vale de estrategias y emplea instrumentos de intervención” (Toscano, 2016, p.123), dentro de las estrategias empleadas en la función directiva es el acompañamiento de un equipo de trabajo, como una práctica naturalizada, que se observa en el segundo (ya se mencionó) y el cuarto director de la ENSUPEH:

[...] El Ingeniero Crisóforo Zúñiga llega en abril de 2014, esas fechas son importantes también, con el actual director llega con Juventino el subdirector administrativo y con el maestro Quezada el exsubdirector académico, y luego

a usted le tocó, cuando sale Antonio Quezada, y entra el maestro Rubén Ramírez (E01XHL/DGM/13/12/2019/8).

Es importante señalar que con la llegada del Profr. Francisco Sinuhé Ramírez Oviedo¹⁸ a la sección 15 del SNTE a finales de marzo de 2014, arriba el Ingeniero Crisóforo como director de la ENSUPEH en el mes de abril del mismo año, por lo que se advierte que el campo educativo “consta de productores, consumidores, distribuidores de un bien e instancias legitimadoras y reguladoras, cuyas características, reglas y conformación varían de acuerdo con su historia” (Sánchez, 2007, p. 6), al respecto, la ENSUPEH, es un espacio educativo de legitimación que fortalece a la representación de la sección 15 del SNTE para controlar y conservar el poder, poniendo y deponiendo las funciones de mando para fortalecer al grupo, a quien detenta el poder en el espacio - tiempo.

En un Estado corporativo, las relaciones de poder entre los sindicatos como el SNTE hace que esta organización sindical posea un alto grado de legitimidad otorgada, y su accionar se le ve como legal; la designación del primer directivo fue muestra de la búsqueda de intereses de los actores sociales que se mueven dentro del campo educativo, la destitución del primer director se debió por el desacató, asimismo, los maestros que no congeniaron con el proyecto del SNTE fueron desplazados, con base a una negociación entre las autoridades estatales y el comité de la sección 15 del SNTE.

El ingreso y la permanencia de la función directiva está regulada por los grupos dominantes del campo, quienes tienen posiciones en lugares decisorios (Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992). La temporalidad en la función de director obedece a las relaciones sociales, el conocimiento de las reglas del juego para permanecer en la posición, además de que dicho director ofrece al grupo servir al interés del grupo y por ende la conservación del poder del grupo.

c.- Permanencia en la función directiva, a partir de las reglas del juego

La función directiva obedece a ciertas reglas del juego, quien juega conoce los principios que se imponen, su permanencia en dicha función se relaciona con la legitimación de las pautas de comportamiento tradicionales entre quienes están autorizados para participar en el campo.

¹⁸ Ver anexo I Profr. Francisco Sinuhé Ramírez Oviedo sección 15 del SNTE, periodo 2014 – 2017.

En este sentido, si se asume que el campo educativo se encuentra en disputa permanente por su legitimidad entre los actores sociales, los cuales, disponen de recursos que ponen en juego (Rincón, 2010) para la conservación del poder, significa que se busca el mantenimiento de posiciones estratégicas, a fin de ser actores preponderantes en la toma de decisiones y su consecución.

En el ámbito educativo, los actores cuentan con diferentes recursos y conocimiento de las reglas del juego que les permite realizar operaciones y emitir enunciaciones discursivas que hacen que se mantenga en la función de forma efímera o prolongada: “[...] La escuela ha tenido cuatro directores, el primero creo que se llama Miguel Ángel, el segundo se llama Mario Felipe, el tercero es el Profr. Nelson y el cuarto fui yo” (E04XHL/D/13/12/2019/4).

Los actores que participan en el campo educativo llegan a ocupar alguna posición según los recursos que disponen, asimismo, hacen cumplir las reglas del juego para permanecer en él, utilizan sus recursos, actúan y se mantienen en la función que les brinda cierta estabilidad a ellos y al grupo.

El poder emplea estrategias como la recompensa, el castigo, la jerarquía piramidal (Toscano, 2016, p.120) para tratar de asegurar su mantenimiento, se pone y se depone las posiciones de mando: “[...] El maestro Mario Felipe Ramírez, estuvo al frente de la ENSUPEH, como un ciclo escolar, y cuando iniciamos el otro, lo sacaron y llegó el maestro Nelson” (E05XHL/JJL/03/03/2020/14).

Según Lloyd (2011) “el gobierno cedió al sindicato el control de facto sobre el funcionamiento del aparato educativo en México, incluyendo el derecho de asignar nuevas plazas y la facultad única de despedir o sancionar a sus agremiados” (p. 2). Como se presentó en el caso de los directivos de la ENSUPEH, quienes son puestos y depuestos bajo las condiciones e interés del SNTE.

El cambio de la posición del director está vinculado con el ejercicio del poder, el cual “no puede ser una mercancía que se intercambia, que se niega, que se despoje y se comparta, sino por el contrario se sitúa en las relaciones inestables y no igualitarias” (Toscano, 2016, p. 121); con base en lo anterior la designación de las posiciones estratégicas dentro del sistema educativo está situada en relaciones desiguales, designadas por los actores con

legitimidad, es decir, por la SEPH y el SNTE: “[...] (Ing.) yo llegó en abril de 2014, a partir de que me es otorgada esta función de director de la ENSUPEH (E04XHL/D/13/12/2019/1)”.

El poder no se reduce a la ley, a un centro o núcleo a partir del cual emana, sino por el contrario “se instala en los aparatos ideológicos, tales como la escuela, la sociedad y el Estado” (Toscano, 2016, p. 121), la escuela constituye un poder relacional que se establece al interior del establecimiento y se amplía en las cadenas de mando al interior de ella.

[...] tiene 17 años esta escuela, el profesor Nelson casi cumplía los diez años, yo llevo 5 y fracción, Mario Felipe duró un ciclo escolar y Miguel Ángel estuvo poco tiempo (E04XHL/D/13/12/2019/6).

El directivo posee ciertos recursos que le otorgan determinada temporalidad en la función, asimismo, implementa estrategias de juego, algunas de las cuales pueden ser arriesgadas o conservadoras, aventuradas o cautelosas dependiendo de la cantidad de recursos con los que cuenta.

En este sentido, la función directiva está asociada a la cantidad de medios para mantenerse dentro del juego, en la posición que les ha alcanzado, como fue el tercer director, quien ha durado más tiempo en la función, “[...] el profesor Nelson duró mucho tiempo como director de esta escuela (E04XHL/D/13/12/2019/10)”.

El tiempo en la función directiva depende de los recursos con los que cuenta el actor, uno de esos recursos son las relaciones sociales, que hacen uso y mueven para su permanencia en la posición, conocedores de las reglas del juego, “[...] Estuve en el SNTE, después estuve en otras comisiones dentro de la SEPH, y luego yo ya regreso a la ENSUPEH en el año 2014 (E04XHL/D/13/12/2019/5)”.

La carrera política es el medio por el cual los actores ascienden a la función directiva, el SNTE como grupo con influencia en el campo educativo otorga apoyos a los allegados al gremio, no obstante, estos actores también proporcionan beneficios al pertenecer al grupo. Según Denardi (2007) la posición en las funciones de mando está ligada a una “red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento” (p. 2), donde los actores conservan o aumentan su posición, a partir del establecimiento de lazos útiles y permanentes, “[...] Ya Nelson duró muchos años. Después de Nelson, ya fue el Ingeniero Crisóforo (E05XHL/JJL/03/03/2020/14)”.

En suma, se advierte que la temporalidad de la función directiva está relacionada con los recursos y la incorporación de las reglas del juego, en este sentido, quien ostenta la función de director, pone en juego para su llegada y su permanencia los recursos que tiene.

La dirigencia del SNTE tanto a nivel nacional como estatal tiende a monopolizar las posiciones de mando y utiliza estrategias de conservación y legitimación, de esta manera se ocupan estas funciones de mando, el cual otorga ciertas concesiones al grupo, como la adscripción de docentes a este centro sin tener el perfil (como se verá más adelante), prerrogativas para sujetos cercanos a este grupo; y con ello, conservan el poder y establecimiento del orden, con sustento en prácticas corporativas verticales.

Según Conrado (2005) el corporativismo, se puede definir “como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constituyentes están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas o creadas por el aparato burocrático del Estado, y a las que se les concede un monopolio de representación a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos.

Las autoridades gubernamentales le otorgaron fuerza política del SNTE de forma legal e institucionalizada por lo que este grupo de presión ejerce cierto control en las designaciones de los mandos al interior de la SEP, como la figura directiva; de esta manera, esta organización sindical, aunque no sea parte del aparato burocrático se asemejan sus capacidades con las capacidades del Estado, para incidir en la toma de decisiones y en los procesos de implementación de las políticas educativas.

Es necesario también esclarecer que los procesos de gestión del director también están asociados por las reglas del juego y los recursos con los que cuentan para llevar a cabo su encomienda, como la resolución de la carencia de infraestructura del tercer director, quien trató de enmendarlo consiguiendo sedes, aunque se originó el caos en el traslado de los docentes que posteriormente fue enmendado con una mejor distribución de los grupos en las distintas sedes a fin de disminuir el problema en el traslado de docentes, como se observa en el siguiente apartado.

d.- El tercer director trató de enmendar la carencia de instalaciones

Como ya se advirtió, la matrícula escolar creció de tal forma que las instalaciones del Centro Regional de la Escuela Normal “Benito Juárez” fueron insuficientes para desarrollar las actividades académicas, por tal razón se necesitó que otras escuelas prestarán sus instalaciones los fines de semana para albergar a la población escolar.

Las acciones de los actores están influenciadas por determinaciones del pasado que otorgan orden, estructuran las acciones y orientan la toma de decisiones, al respecto, el director opera dentro de un marco político, presenta habilidades adecuadas para la gestión y negociación dentro de lo permitido por el grupo que lo colocó en la posición, a razón de las fichas que cuenta en el tablero político.

El director cuenta con recursos que utiliza para realizar procesos de gestión, en este sentido, en un principio ante la falta de un edificio escolar propio, solo se contaba con las instalaciones prestadas del CREN “Benito Juárez” el cual fue insuficiente para atender a toda la matrícula escolar en este establecimiento, la estrategia implementada por la autoridad educativa de la ENSUPEH fue conseguir prestadas distintas escuelas, nombradas sedes, ocasionando desorden e incertidumbre en la vida escolar: “[...] se llegaron a tener dos o tres sedes, para distribuir a los alumnos, porque él CREN en su momento no, no era suficiente con las aulas (E02XHL/JHG/16/12/2019/9)”.

Crozier y Friedberg (1990) mencionan que “toda acción colectiva está sostenida sobre incertidumbres “naturales” de los problemas por resolver al interior de la organización, al respecto, la incertidumbre del problema de la falta de edificio propio movilizó a los integrantes de la ENSUPEH, a desplazarse en varias sedes, las cuales, se basaron en negociaciones e improvisaciones para resarcir el problema de los lugares de trabajo.

Tamayo (1997) mencionó que el funcionario forma parte de una organización que supera las limitaciones individuales y tropieza con las limitaciones que le impone su organización” (295), al respecto, la infraestructura escolar para atender la población estudiantil no fue una decisión individual, por el contrario, las limitaciones de la infraestructura escolar lo llevaron a tomar decisiones con base en los recursos que disponía para resarcir la carencia y brindar el servicio educativo.

Posterior a la fusión con el CESUM, la ENSUPEH logró tener instalaciones propias (edificio del CESUM), ubicada en avenida De los Árboles s/n, en la colonia Forjadores, en Mineral de la Reforma, sin embargo, las aulas del CESUM fueron insuficientes para atender a la matrícula escolar, por tal razón, cada quién continuó en la sede que estaba, como lo señalan los informantes:

[...] Cuando se fusiona el CESUM y la ENSUPEH, continuamos con las sedes, porque, aunque ya teníamos las aulas del CESUM, era mucha la demanda que las instalaciones del CREN y del CESUM, no fueron posibles (E05XHL/JJL/03/03/2020/20).

Con el crecimiento de la matrícula escolar de la ENSUPEH al fusionarse con el CESUM se agudizaron los problemas, aunque se contó con instalaciones propias, no obstante, empeoró la unificación del trabajo colaborativo, pues la población escolar siguió dispersa en diversas instalaciones prestadas, cada quién continuó desarrollando las actividades en cada una de las sedes:

[...] Estábamos en la Escuela Secundaria General diez, en la Escuela Secundaria General dos, en la Escuela Técnica treinta y ocho del Chacón, el CREN y el CESUM.

Después, como ya CESUM se incorpora a ser parte de la escuela, pues era, el CESUM, y este, el CREN, eran todas las sedes que se tenían (E05XHL/JJL/03/03/2020/20).

Aguilar (1992) señaló que “las políticas públicas con regularidad muestran ineffectividad, desórdenes y resistencias en la ejecución” (p. 31), como lo fue la toma de decisión de crear la escuela sin partida presupuestal para la construcción del edificio escolar y su posterior fusión con el CESUM, fueron aspectos que complejizaron la vida de la escuela ante el desconcierto y la ineffectividad de quienes dejaron de lado la partida presupuestal.

Aguilar (1992) sostiene que “la acción gubernamental arrastra siempre un déficit en sus resultados” (p.32), ello nos lleva a pensar, que al integrarse la comunidad escolar del CESUM, hizo que los problemas de segregación espacial de la comunidad educativa fueran más agudos y aunado a las resistencias de los actores ante la fusión.

Con la fusión del CESUM y la ENSUPEH, la vida de la escuela normal siguió de forma similar, en un principio, ya que los alumnos y los docentes continuaron en las

diferentes sedes, realizando las actividades académicas como de costumbre, aunado a la falta de integración:

[...] eran cinco sedes y el CESUM; pero las instalaciones del CESUM eran las instalaciones de ellos, o sea, sus instalaciones de los compañeros con sus alumnos. Para nosotros todo siguió igual con nuestros alumnos, dando clases en las distintas sedes (E05XHL/JJL/03/03/2020/20).

Al respecto, se advierte que la fusión no fue de la noche a la mañana, al inicio se presentaron resistencias ya que sus integrantes seguían dispersos, sin embargo, con el paso del tiempo, los cambios se dieron de forma dispar y lenta en la vida escolar.

No solo se presentaron resistencias entre la comunidad escolar, sino también hubo retrasos en la parte administrativa, como se muestra en el siguiente oficio emitido por la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación:

[...] Oficio emitido por el Director General de la SEPH, dirigido al Ing. Crisóforo Zúñiga Mercado, solicita que se atiendan las disposiciones del acuerdo del 21 noviembre 2011, en donde se transfirió el CESUM, a fin de que los alumnos que se encontraban estudiando en dicha institución sean transferidos administrativamente a la ENSUPEH, y se emitan los documentos de certificación (Certificación de Terminación de Estudios de Educación Normal, Constancia de Servicio Social, Acta de Examen Profesional y Título) para las licenciaturas en: Docencia Tecnológica, Educación Artística, Educación Secundaria con Especialidad en Lengua Extranjera (Inglés), Educación Secundaria con Especialidad en Telesecundaria, todas en la modalidad escolarizada [Oficio, DGIyEE, 1822, 2018, 20 nov. 2018].

Por lo que se observa, la existencia de resistencias, retrasos y problemas en la operación de la cadena de diferentes mandos del gobierno, en este sentido, al interior de las escuelas existen retrasos en relación al establecimiento de normas emitidas, en la fusión del CESUM y la ENSUPEH, hubo un aletargamiento para su efectividad; al respecto Aguilar (1992), sostiene que las políticas públicas no se dan mediante el decreto sino estas pueden caer en conflicto o postergarse dadas sus condiciones, como lo fue la demanda que se realizó en la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, para que la escuela normal hiciera efectivo los acuerdos estipulados sobre la transferencia de la matrícula escolar del CESUM a la ENSUPEH.

Entre lo normado y lo que se realiza existen condiciones materiales, estructurales y humanas del contexto que restringen y definen la libertad de los actores (Crozier y Friedberg, 1990), en este sentido, los actores al interior de la escuela actuaron con base en las condiciones que tenían, como las limitaciones materiales que definieron las acciones y su quehacer, pero al mismo tiempo mostraron resistencias o postergaron algunos quehaceres.

Pese a la obtención de las instalaciones del CESUM, se continuó con el desplazamiento de los docentes en las distintas sedes debido a la limitación de la infraestructura para la ENSUPEH, lo cual, ocasionó la desorganización en su funcionamiento ya que los docentes se trasladaban de forma rápida a las diferentes sedes a fin de impartir clases:

[...] era una locura en los horarios, porque los maestros salían corriendo ¡Ah!, ¡Ah! A la colonia del Chacón, a la Escuela Secundaria General dos, a la General diez, al CREN, o sea, era salir de grupo y volar a todas las sedes (E05XHL/JJL/03/03/2020/21).

Los docentes de la ENSUPEH se trasladaron entre clase y clase a diferentes sedes de forma inmediata, llegando después de la hora de entrada, ello afectó su operatividad:

[...] En aquel entonces, era un dilema, porque a veces tenías que atender materias o grupos en las diferentes sedes, es decir, de trasladarnos del CREN a la Escuela Secundaria Técnica número 49, o bien, de la 49 a la Escuela Secundaria General número dos, o de la dos al CREN, inclusive hacíamos triangulaciones, pero si cambiábamos de plantel en un mismo día, de dos o hasta tres veces (E02XHL/JHG/16/12/2019/10).

Aguilar (1992) menciona que “el poder centralizado es incapaz de resolver los problemas cada vez más numerosos y agudos por los que transitan las sociedades” (p. 60), como fue el caso de la ENSUPEH, ya que como se puede advertir, quien detenta el poder centralizado mediante la lógica corporativa está imposibilitado de dar soluciones a problemas cada vez más amplios y profundos; complejizando la vida escolar, como lo mencionan los informantes:

[...] teníamos que atender a los alumnos, entrábamos en el CREN, después nos teníamos que ir atender a la Técnica número 49; y si era necesario, a la tercera hora era irme a la Escuela General número dos, por ejemplo, pues si, si era complicado, pero teníamos que atender los grupos de esa manera (E02XHL/JHG/16/12/2019/10).

El burócrata elige alguna alternativa considerada la más viable según sus propios intereses y valores, aunque no sea la más correcta (Tamayo, 1997), en este sentido, para resolver la desorganización, el director en turno, el Maestro Nelson, trató de establecer un orden y distribuyó la matrícula escolar por especialidades, como lo señala un informante: “[...] a los alumnos se les distribuían por especialidades en las distintas sedes que se tenían (E02XHL/JHG/16/12/2019/18)”.

La matrícula escolar permanecía en una sola sede, sin embargo, durante el primer año de escolaridad los alumnos cursaron las materias de tronco común en la sede de la Escuela Secundaria General número diez, y posteriormente eran reubicados dependiendo de la especialidad:

[...] En la Escuela Secundaria General número diez, inicialmente cuando nos la facilitaban, allá, pasábamos de todas las especialidades, pero de nuevo ingreso, eran los que teníamos allá, ya después se iban según la especialidad, a donde estuvieran, esté, la sede de la especialidad de ellos, se trasladaban para allá (E02XHL/JHG/16/12/2019/18).

La autoridad de la escuela reorganizó las actividades académicas, de tal forma que los docentes ya no tuvieron la necesidad de desplazarse tanto a las distintas sedes, esta reconfiguración permitió mitigar el caos vivido por los docentes, en este sentido, los alumnos de licenciatura de una especialidad se aglutinaron en una sola sede, mientras los estudiantes de los primeros semestres que cursaron las materias de tronco común fueron organizados en un solo establecimiento:

[...] fue después que el Maestro Nelson, los organizó por especialidad, español, nos puso en la Escuela General número dos, matemáticas, física y química estuvo en el CREN, de igual forma sucedió con las especialidades en ciencias sociales, o sea, geografía, historia y formación cívica y ética, estuvieron en la Técnica treinta y ocho; después la General diez nos cerró las puertas (E05XHL/JJL/03/03/2020/21).

Esta reorganización de los espacios prestados posibilitó que la plantilla docente cubriera sus horas frente a grupo, sin que se desplazaran a otras sedes, al respecto, existen zonas de incertidumbre que le dan libertad a los actores (Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992), esta falta de certeza sobre el espacio escolar ante lo normado, fluctuó entre lo impredecible y lo posible, que constituyó la estrategia de la inmediatez: “[...] el Maestro Nelson, organizó para que los maestros que estaban en una sede, ahí se estuvieran, entonces, los de inglés y

español estábamos en la Escuela Secundaria General número dos” (E05XHL/JJL/03/03/2020/21).

Las condiciones en que se llevó a cabo el trabajo, en este tramo de implementación de la política de profesionalización docente, se enmendó el problema que se tenía sobre la falta de infraestructura educativa mediante la gestión de varias escuelas prestadas para que fueran sedes de la ENSUPEH.

El director que conoce las reglas del juego, además del conjunto de relaciones sociales que posee, favorece un tipo de resolución en los problemas que se le presentan; el desempeño de su gestión tiene su base en los recursos que utiliza para dirigir la vida de la escuela.

La falta de infraestructura fue una constante que perduró durante 14 años once meses después de la creación de la ENSUPEH, los directivos del establecimiento de manera estratégica realizaron procesos de gestión de instalaciones prestadas, ante la emergencia de atender a la matrícula escolar, no obstante, el cuarto director hizo la gestión de la construcción del edificio propio, tomando como base su cercanía con el representante de la sección 15 del SNTE.

e.- Gestión del cuarto director para la construcción de la infraestructura

Como ya se mencionó, en el proceso de implementación de la política de profesionalización docente se realizó sin partida presupuestal para la construcción del edificio escolar, lo que repercutió en la vida de la escuela ya que los docentes se trasladaron a las diferentes sedes para dar clases.

La falta de edificio fue un defecto en el proceso de implementación de la política que en gran medida obedeció a errores de una relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados (Aguilar, 1992), como fueron las condiciones iniciales en que surgió la ENSUPEH sin techo financiero para concretar los objetivos deseados.

De acuerdo con Harguindeguy (2015) cuando existe mayor déficit en la implementación de las políticas es porque existe una cadena de mando larga que hace que la política falle, ello sucede porque los burócratas no se enganchan o no colaboran con los objetivos planteados del proceso y termina por romperse este encadenamiento de esta manera los resultados se distancian con la finalidad.

En este sentido, la infraestructura escolar tuvo serios retrasos entre los burócratas desde el ámbito federal y su concurrencia con el ámbito estatal, quienes retrasaron la capacidad del Estado para dotar de recursos financieros y concretar el edificio escolar y con ello la mayor efectividad de los objetivos iniciales.

El éxito de la política depende de la adaptación mutua entre el plan, las condiciones y capacidades de los agentes locales para poner en marcha acciones pro de los objetivos (Tamayo, 1997), según los informantes clave, la escuela surgió con varias promesas por parte de las autoridades estatales, quienes mencionaron la inversión del presupuesto de egreso para la construcción de la infraestructura educativa, sin que se formalizará dicho ofrecimiento: “[...] se creó la ENSUPEH sin que se cumplieran las promesas, como el edificio, es decir, surgió la escuela sin recursos (E04XHL/D/13/12/2019/8)”.

Aunque el plan de acción mencionó la importancia de la infraestructura, esta se atraso y sin edificio propio, aunado a la limitada plantilla docente y con la emisión de la convocatoria de ingreso a la ENSUPEH año tras año ocasionó que se tuviera un gran número de alumnos y que crecieran las necesidades de esta naciente escuela normal: “[...] se emiten las convocatorias y se llena esto de alumnos y fueron insuficientes los salones que se prestaban en el CREN y por eso se tuvieron que solicitar otras escuelas, sobre todo secundarias” (E04XHL/D/13/12/2019/9).

Tamayo (1997) sostiene que en muchas ocasiones “los problemas entran a la agenda institucional y poco después desaparecen de ella o no reciben la atención hasta que pasa un largo periodo de tiempo” (p. 289), la pérdida de atención de los funcionarios respecto a los recursos financieros para perseguir los objetivos de la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH, ocasionó problemáticas, como la carencia del edificio escolar, el traslado de la comunidad escolar de una sede a otra, sin tener un sitio propio por varios años, aunque con la fusión con el CESUM se tuvo instalaciones propias estas fueron insuficientes para atender a la comunidad escolar.

Por muchos años se careció de edificio propio, no obstante, se prometió en varias ocasiones la construcción del edificio escolar para alojar a la comunidad escolar, ya que estaban dispersos en diferentes escuelas prestadas: “[...] en varias ocasiones pusieron varias

primeras piedras, y que el Gobierno anunciaba 80 millones para la construcción y otros 50 millones, pero puras promesas” (E04XHL/D/13/12/2019/10).

Suele suceder que en el momento de implementación de la política se disipen los recursos financieros para otra política, produciéndose un desvío para perseguir otros fines, imposibilitando su destino (Tamayo, 1997). Lo anterior se da porque en los sistemas de gobierno existen multiniveles con gran cantidad de actores, algunos de ellos tienen el control de los recursos financieros, otros tienen el control de la decisión, otros controlan la información, por lo que “ningún actor en solitario puede intentar la aventura de la implementación, al no tener bajo su control la totalidad de los elementos que hay que ensamblar” (p. 303).

Ello explica porque el éxito de la política depende de las acciones emprendidas por distintos actores, en donde cada uno por separado debe contribuir implementando estrategias o juegos que contribuyan al proceso de implementación, esto no pasó con el edificio escolar de la ENSUPEH, ya que hubo inconsistencias por parte de las autoridades.

En varios momentos se habló de construir el edificio escolar, no obstante, solo se entregó el terreno, con la construcción para el área administrativa y se olvidaron de las condiciones básicas de una escuela, como la edificación de los salones de clase, agua y alcantarillado, así como luz eléctrica: “[...] A Nelson si le tocó, es más él, firma también haber recibido este edificio, ¡Upps!, Pero, es más no había salones, es más no había ni agua, ya después nosotros lo fuimos haciendo poco a poco” (E04XHL/D/13/12/2019/10).

Se observa que, mediante el proceso de gestión de las autoridades de la escuela y después de varios años pudo lograrse la construcción del edificio escolar y con ello trasladar a toda la comunidad escolar a un solo inmueble para desarrollar las actividades docentes y administrativas en un solo espacio, dado que como ya se mencionó se tenía a la comunidad dispersa en varias sedes (CESUM, CREN, secundarias y telesecundarias).

Crozier y Friedberg (1990) señalan que los actores no son totalmente libres ni pasivos, sino entran en juego, calculan, manipulan, inventan en relación a las circunstancias, a lo establecido, en este sentido, el directivo conocedor de las reglas del juego, actuó ante las circunstancias que se le presentaron, es decir, a partir de la falta de edificio propio para

albergar a toda la comunidad escolar, calculó sus acciones y gestionó el edificio, a fin de trasladar la comunidad escolar a un solo inmueble:

[...] Cuando yo llegué estábamos en tres escuelas diferentes, la primera meta fue sacarlos a todos y unificarlos en un solo lugar (*silencio, se queda pensando*), esa fue mi primera meta, no fue fácil, no creas que fue de la noche a la mañana, ¡No! (*silencio*) (E04XHL/D/13/12/2019/12).

Se advierte, que el cuarto director de la ENSUPEH teniendo la posición de mando y conociendo una serie de reglas del juego, llevó a cabo tácticas a partir de las relaciones de proximidad, actuó para que se atendiera la necesidad de la infraestructura escolar.

El directivo de la ENSUPEH, es quién mediante el uso de sus relaciones sociales hizo eco al representante de la sección 15 del SNTE para la construcción del edificio escolar: “[...] Yo, ya siendo Director de la ENSUPEH, le informe de cómo estaba la situación a Francisco Sinuhé” (E04XHL/D/13/12/2019/9).

El cuarto director tiene sentido del juego, es decir, conoce las reglas del juego previamente definidos para actuar, sabe operar con esas reglas e intereses de grupo, aparentemente actúa a partir de decisiones libres, pero a su vez limitadas por la posición y las reglas del juego.

El directivo ha incorporado los significados de las estructuras del campo educativo, que devienen de la historia de un pasado, que estructuran la percepción y las formas de hacer, los límites de lo que está permitido y lo que no está permitido. Aprendió a establecer relaciones en la lógica de la estructura vertical.

Las relaciones sociales del cuarto directivo constituyeron un recurso valioso que produjo beneficios a la ENSUPEH, es decir, gracias a la relación social con el Profr. Francisco Sinuhé Ramírez, dirigente sindical de la sección 15 del SNTE, fue quien realizó el proceso de gestión del edificio y equipamiento para toda la comunidad escolar, lo que significó un logro para la escuela.

No obstante, el cuarto director señaló que la sección 15 del SNTE se olvidó de la ENSUPEH, enseguida de su creación y fue hasta la gestión del Profr. Francisco Sinuhé Ramírez Oviedo (2014 - 2017), quien siendo representante de la sección 15 del SNTE intervino y logró la gestión del inmueble y el equipamiento: “[...] el sindicato durante un

tiempo también la abandonó, le valió, pero, quien rescató la escuela fue Francisco Sinuhé, en su calidad de Secretario de la sección 15 del SNTE” (E04XHL/D/13/12/2019/9).

Se puede advertir, la existencia de procesos de gestión por parte de las autoridades de la escuela para la obtención de la infraestructura escolar¹⁹, guarda estrecha relación con las relaciones sociales con la representación de la sección 15 del SNTE, al resarcir esta necesidad sentida por la comunidad escolar:

[...] Lo que hizo Sinuhé Ramírez Oviedo por la institución. Sinuhé fue quien la rescató, habló directamente a gobierno y se comenzó a construir, porque los maestros y los alumnos estaban en diferentes escuelas que nos daban la oportunidad de que en los fines de semana se tomarán clases (E04XHL/D/13/12/2019/8).

Al respecto, la dirigencia de la sección 15 del SNTE no sólo logró la creación de la ENSUPEH, sino como se puede observar, que el edificio escolar fue posible gracias a la intervención de la organización sindical. Por lo que el campo educativo es un espacio social, donde se establecen reglas del juego, las cuales rigen, “que sin ser escritas determinan lo legítimo y lo no legítimo” (Chihu, s/f, p.185).

El representante de la sección 15 del SNTE, Profr. Sinuhé Ramírez Oviedo como actor preponderante que gestionó las instalaciones de esta escuela normal expresó en la entrega de las instalaciones, que la comunicación entre las distintas partes con las autoridades estatales permite que se cumpla con la encomienda del gobierno de brindar educación a la sociedad:

[...] el Secretario General de la Sección XV del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Francisco Sinhué Ramírez Oviedo, quien informó que la entidad se ubica entre las mejores posicionadas, a nivel nacional, en el tema del examen de oposición, ocupando el sexto lugar y eso es gracias a la buena organización que se da entre los cuadros de docentes y a la buena y respetuosa relación que existe con el gobierno que encabeza el gobernador Olvera.

En Hidalgo, destacó, que la comunicación cordial entre todas las partes, así como la extraordinaria relación con la administración estatal, ha resultado en tener a todos los compañeros en las aulas y que se cumpla a cabalidad la encomienda que nos ha dado la sociedad, de educar [AgendaHidalgense, Diario digital, 23 agos. 2016].

¹⁹ Ver anexo N *Edificio nuevo para albergar a toda la comunidad escolar de la ENSUPEH.*

La relación estrecha entre el director de la ENSUPEH y el representante de la sección 15 del SNTE fue la combinación que incidió en el proceso de gestión de la infraestructura escolar, donde el Profr. Francisco Sinuhé como representante sindical solicitó a las autoridades estatales, la construcción del edificio escolar, como una necesidad para la formación de los maestros del estado de Hidalgo:

[...] la primera etapa la hace Gobierno del Estado, la primera etapa, ya lo demás lo ha hecho o lo hizo el SNTE, a través de Francisco Sinuhé, eso se tiene que mencionar, porque ese es el crédito de él, de ningún otro (E04XHL/D/13/12/2019/10).

El edificio de la ENSUPEH para albergar a toda la comunidad escolar fue construido en Avenida Pirules N° 213, colonia Venta Prieta, Pachuca de Soto Hidalgo, a partir de una serie de etapas, dado que en la primera parte se entregó el terreno con la sección de la parte administrativa, como lo menciona un informante:

[...] Este edificio, es decir, la primera parte del edificio fue entregado en el 2011, fíjate, pero solo entregaron el edificio con la parte administrativa, porque no tenía salones, sin luz, ni drenaje, nada más estaba esta área administrativa y el área académica, la explanada que vemos ahí, era lo único que tenía (E04XHL/D/13/12/2019/6).

El edificio se construyó mediante una serie de pequeñas acciones, se inició con la donación del terreno para la construcción de la ENSUPEH con sólo oficinas administrativas, “[...] la escritura dice que la donación es para la construir la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo” (E04XHL/D/13/12/2019/10), sin embargo, se agregó otro proceso de gestión para la concreción de la construcción de los salones y los servicios públicos:

[...] Todo esto estuvo a punto de perderse (*refiriéndose al edificio*), porque hay una ley, que dice, que si hay una donación de un terreno y ese terreno no se edifica o ese terreno no se utiliza para que cumpla con la intención para la cual fue donado, automáticamente a los siete años se vuelve a recoger esa donación, es decir, se pierde completamente.

Si nosotros, no nos hubiéramos venido antes del 2018, hubiéramos perdido el edificio, y todo esto se hubiera convertido en la Secretaría de Obras Públicas, ese, eso es lo que muchas gentes no han valorado esta situación (E04XHL/D/13/12/2019/8).

El terreno con las oficinas administrativas fue donado en el año 2011 y se hicieron un conjunto de acciones, como la construcción de los salones, así como, la gestión de trámites

de agua, luz y alcantarillado, acciones que dieron como resultado la entrega de las nuevas instalaciones:

[...] Las instalaciones las recibió Joel Guerrero, él era el Secretario de Educación en Hidalgo y las recibió el Profr. Francisco Sinuhé Ramírez Oviedo en su calidad de representante sindical de la sección 15 del SNTE (*silencio*) (E04XHL/D/13/12/2019/7).

Fotografía 10



Fuente: Periódico local “Agenda Hidalguense, diario digital” 23/ 08/2016.

El lunes 22 de agosto de 2016 se entregaron las nuevas instalaciones de la ENSUPEH, en la ceremonia participó el Gobernador de la Entidad, quién subrayó que gracias a la intervención de diferentes actores fue posible la construcción del edificio, aludiendo que esta acción contribuye con la mejora de la calidad educativa y la profesionalización, cumpliendo con algunos puntos relacionados con la Reforma Educativa:

[...] El gobernador José Francisco Olvera Ruiz, acompañado de autoridades educativas y sindicales, inauguró las instalaciones que albergan, a partir de este día, a la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo (ENSUPEH). Ahí se congratuló el importante trabajo que en educación se impulsa desde la entidad, con el compromiso de todas las partes involucradas, lo que refleja un trabajo conjunto en favor de la población.

Manifestó que, con la edificación de este espacio educativo, se cumplen algunos de los objetivos de la reforma educativa impulsada por el presidente

de la República, Enrique Peña Nieto, como son, “mejorar la calidad educativa y fortalecer la capacitación y profesionalización de quienes están al servicio de la educación” [Agenda Hidalguense, Diario digital, 23 agos. 2016].

Fotografía 11

Inauguración de las instalaciones de la ENSUPEH



Fuente: Periódico local “Agenda Hidalguense, diario digital” 23/ 08/2016.

Este discurso pronunciado por el mandatario estatal, se puede advertir la alineación de las políticas estatales con las políticas federales, al dar énfasis al cumplimiento de los objetivos trazados a lo largo de los sexenios, como se observa de nuevo en este discurso, cuya política estatal se adscribe, según la temporalidad al Programa Nacional de Desarrollo (2013 - 2018).

Por su parte el cuarto director en turno de la ENSUPEH, quien mediante las relaciones sociales con el representante de la sección 15 del SNTE, logró la construcción, agradeció la respuesta de las autoridades estatales, por haber hecho realidad la entrega del inmueble:

[...] Crisóforo Zúñiga Mercado, director de la Escuela Normal Superior del Estado de Hidalgo, agradeció la respuesta de las autoridades para hacer realidad el sueño de contar con instalaciones propias y de calidad, lo que demuestra su compromiso con el rubro educativo [Agenda Hidalguense, Diario digital, 23 agos. 2016].

La entrega del edificio escolar fue considerada como una realidad, dado que la ENSUPEH ya contaba con estudiantes en la modalidad escolarizada en los turnos matutino

y vespertino, además de la modalidad mixta, en este sentido, el inmueble da oportunidad de atender a la población estudiantil, en dos modalidades de enseñanza:

[...] Durante su intervención, el Secretario de Educación Pública en el estado, Miguel Ángel Cuatепotzo Costeira, expresó que esta Escuela Normal Superior Pública es una institución fundamental para el logro del objetivo que impulsó el gobernador a lo largo de su administración, y resaltó que “Esta mayor flexibilidad hace que los estudiantes cursen el horario que les sea más conveniente”, finalizó [Agenda Hidalguense, Diario digital, 23 agos. 2016].

El crecimiento en la matrícula escolar se dio en la modalidad escolarizada, en los turnos matutino y vespertino, la cual, se atiende entre semana, mientras la atención de los alumnos en la modalidad mixta, se hace en los fines de semana y vacaciones, aspectos que configuraron la vida de la ENSUPEH ocasionando mayores necesidades.

Para quienes vieron nacer a la ENSUPEH, después de 14 años y once meses, de tener que desplazarse en diferentes sedes, la entrega de las instalaciones fue considerada como un gran logro para desempeñar las actividades diarias:

[...] llevamos 17 años, 17 años de haberse fundado la normal y tenemos dos años, que se nos dieron las propias instalaciones, fue en el 2016.

O sea 15 años en escuelas, este, (*hace una pausa*) en las escuelas donde nos permitían trabajar los fines de semana, 15 años, sabe lo que eso significa (*hace otra pausa*), y bueno ya son dos años con nuestras nuevas instalaciones, bueno ya vamos para tres (E01XHL/DGM/13/12/2019/20).

En definitiva, el proceso de implementación de la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH, se llevó a cabo mediante la participación del grupo de presión del SNTE, quien utilizó estrategias, tácticas, juegos de poder y negociaciones que estuvieron presentes en diferentes momentos de la concreción de la política y que impacto a lo largo de la vida de esta escuela formadora de docentes, aunque algunas inconsistencias como la carencia de infraestructura produjo limitaciones en las actividades cotidianas.

Ante la falta de inmueble, el tercer director utilizó la estrategia de solicitar instalaciones prestadas, llamadas sedes para enmendarlo, mientras que el cuarto director diseñó un curso de acción distinta y planteó la necesidad de infraestructura escolar ante la organización sindical para resolver dicho problema, el cual tuvo como base las relaciones sociales entre el director y el representante de la sección 15 del SNTE.

Según Ornelas (2016) “la élite sindical y su membrecía, conforman una fuerza corporativa formidable, con mucho poder. Aunque el Estado lo creó, ellos forjaron intereses propios y los hicieron valer, mediante un proceso de colonización pacífica. Esta colonización, se ganó tras la firma del acuerdo de mayo de 1992” (p.4), una forma de colonizar es mediante la apropiación de las funciones de mando.

Desde el decreto de creación de la ENSUPEH en septiembre de 2001, pasaron los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y fue hasta el sexenio de Peña Nieto que se construyó el edificio escolar, este retraso de la infraestructura escolar obedece a la gran cantidad de actores que participan en su ejecución pero que cada uno de ellos tiene cierto control de los recursos financieros, recursos humanos, el control de las decisiones que hacen que exista un bajo control de la totalidad de elementos que se requieren en la concreción de los objetivos de la implementación de la política pública, al respecto pasaron 14 años y once meses para obtener las instalaciones para albergar a toda la comunidad de la ENSUPEH.

En suma, la designación, la temporalidad y los procesos de gestión de la función directiva están estrechamente relacionadas con los recursos con los que cuenta el actor social, es decir, el directivo llega y lleva a cabo su función, sabedor de las reglas del juego, entre lo permitido y lo imperdonable.

El ámbito educativo está plagado de relaciones de fuerza entre los actores con legitimidad, los cuales mediante distintas posiciones jerárquicas inciden en las políticas de profesionalización docente, por lo que es importante analizar el ámbito microsocioal, es decir, comprender las relaciones sociales entre actores que, ejercen control y desvían las políticas, como lo fue la determinación de la primera plantilla docente.

3.- Juegos de poder en la determinación de la primera plantilla docente

Como se pudo constatar en el proceso de implementación de la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH fue modificado por diversos factores entre los que destacan, la falta de recursos económicos para concretar la política, asimismo el juego de intereses de los actores sociales, quienes incidieron y moldearon las acciones emprendidas

por las autoridades estatales en diferentes tramos de su concreción, estos elementos trazaron caminos desiguales a los objetivos iniciales.

De esta forma, la demora de las instalaciones para albergar a toda la comunidad escolar de la ENSUPEH tuvo fuertes implicaciones en la vida escolar, dado que se complicaron las tareas académicas y extracurriculares en el quehacer diario, después de casi 15 años que se desarrollaron las actividades en diferentes sedes, finalmente se obtuvo el edificio escolar para atender a toda la población escolar.

Otro aspecto que sufrió omisión fue el presupuesto de egreso para la conformación de la primera plantilla docente y con ello perseguir los objetivos trazados de forma preliminar. Subirats (1992) señala que, en la fase de la toma de decisión, el decisor formula los objetivos de la política y es consciente de la distancia existente entre la realidad y los deseos, identifica las alternativas posibles, selecciona una alternativa la más eficaz y eficiente que el considera además establece mecanismos para alcanzar dichos objetivos.

Toda decisión tiene varias vías de solución, por lo que el decisor puede caer en errores debido al juicio de valor y sus consideraciones subjetivas, Subirats (1992) menciona que las políticas nunca son perfectas ya que “las administraciones no son transparentes, ni racionales, aunado a los grupos de presión, por ello, el autor afirma que “los programas de actuación pública registran diversos grados de fracaso” (p. 112).

Subirats sugiere analizar el impacto producido en las interacciones entre los que se ven afectados; de esta manera con la toma de decisión de la creación de la ENSUPEH los decisores tomaron la alternativa de solución de configurar la primera plantilla docente bajo concurso de oposición y sin presupuesto para la asignación de claves correspondientes, lo que ocasionó que los docentes adscritos fueran comisionados con su clave del nivel de educación básica al nivel de educación normal.

Cabe destacar que una vez terminado el concurso de oposición se modificó la conformación de la plantilla docente, ello se debió a la presión del grupo del SNTE para remover a quienes apoyaron al primer director. Estos maestros desplazados fueron suplidos por docentes que llegaron con el segundo director provenientes de la escuela normal del “Mexe”. No obstante, se pudo mostrar que después de la primera selección de la plantilla

docente no se volvió a realizar otra, y la adscripción de docentes se llevó a cabo de forma tradicional por acuerdo entre SEPH – SNTE.

a.- Concurso de oposición sin asignación de clave

El proceso de implementación de las políticas públicas es el espacio intermedio entre la declaración de la intención y los resultados (Subirats, 1992); parte de condiciones iniciales que determinan la orientación, la capacidad de acción y restringen otras opciones de operación (Aguilar, 1992). La toma de decisión de las autoridades investidas de poder público al interior del estado, declararon la creación de la ENSUPEH sin concretar los procesos de asignación presupuestal como instrumento para planear, organizar y conducir la política pública expresada en el decreto de creación de la institución.

En el marco de las políticas de profesionalización docente, el gobierno estatal en el año de 2001 concretó la creación de la ENSUPEH, a partir de esta decisión se comenzaron a realizar varias acciones que impactaron en su funcionamiento, una de ellas fue la incorporación de docentes sin partida presupuestal, comisionados con las claves de educación básica.

Aunque por vez única su ingreso fue a través de un “concurso de oposición”²⁰, se perdió después del primer proceso de selección, aunado a la necesidad de atender a la población estudiantil ocasionó que, con el paso del tiempo, el ingreso de docentes no fuera considerado el perfil profesional, además los grupos de presión en este tramo de implementación también desviaron los objetivos planteados respecto a las características que deberían cumplir los docentes de la ENSUPEH conforme lo estableció el Proyecto General de Apertura de la ENSUPEH.

Según, Aguilar (1992), toda política pública abandona la idea de proyecto y comienza a tocar el mundo real, cuando ocurren condiciones iniciales, estas primeras condiciones fueron expresadas en el decreto de creación de la ENSUPEH:

PRIMERO. - La necesidad de dar respuesta a la demanda social de ampliar la oferta educativa de nivel superior en el estado.

SEGUNDO. - Que la política educativa del gobierno del estado, para el desarrollo de la educación superior, está orientada fundamentalmente a:

²⁰ Ver anexo F *Convocatoria para la conformación de la primera plantilla docente.*

- a) Ampliar la cobertura educativa del nivel superior, que beneficie a los maestros.
- b) Ofrecer a los docentes en servicio, una institución que ofrezca los grados académicos de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, para fortalecer su práctica docente y ofertar una educación de calidad y de vanguardia que responda a los intereses de la sociedad hidalguense.
- c) Transformar la educación superior en un medio capaz de fortalecer la formación, actualización y superación profesional de los docentes en servicio [Diario Oficial, 24 sep. 2001].

El decreto de creación evidenció los objetivos del gobierno estatal para el surgimiento de la ENSUPEH y cuyo consenso de los actores sociales pretendió propiciar los procesos de formación, actualización y superación profesional ofertando distintos grados académicos, desde la licenciatura hasta posgrados.

Subirats (1992) señala que el plan de acción de la política pública es el último paso del diseño de la política pública, es el camino intermedio entre el diseño y la implementación propiamente dicha, en él se presentan de forma clara y a detalle las acciones clave en la implementación, se precisa la intervención de los que tienen influencia en el desarrollo, es decir, se establece la cantidad de gente que interviene, los recursos financieros y los mecanismos de quienes son los interventores para concretar las intenciones de la política.

En este mismo sentido, el Proyecto General para la Apertura de la ENSUPEH, como plan de acción antes de la puesta en marcha de las acciones, señaló que una de sus finalidades era la consolidación académica en pro de la calidad de la educación:

[...] inicia sus actividades con los estudios de licenciatura en educación secundaria en sus diversas especialidades, pero que incluye en su proyecto hacia el futuro y en la medida en que se consolide académicamente, ofrecer cursos de posgrado tendientes a favorecer la superación profesional que el magisterio hidalguense requiere para mejorar su desempeño docente y elevar con ello, la calidad de los servicios educativos [Proyecto General para la Apertura de la ENSUPEH, abr. 2002, p. 3].

Aunque el plan de acción señaló la finalidad de propiciar la superación profesional del magisterio hidalguense, ello no se cumplió de forma cabal, según Aguilar (1992), “la implementación de las políticas públicas no se da de forma automática, tienden a poseer factores impredecibles” (p.32), para lograr los objetivos, entraron en juego otros factores no previstos en el momento de la elaboración y que la distorsionaron, como fue el desvío en la

conformación de la primera plantilla docente, que con prontitud se omitió el concurso de selección.

Lo anterior quiere decir que, quien decide no puede tener todos los hilos en la mano y prever del todo el futuro en la fase de implementación de la política, de esta manera toda política tiene áreas de incertidumbre y de cambio (Subirats, 1992), como fue la omisión del concurso de selección para docentes de la ENSUPEH.

Entre las primeras acciones que se llevaron a cabo las autoridades investidas de poder público fue la conformación de la primera plantilla docente, la cual, tuvo condiciones iniciales que determinaron su orientación y capacidad de acción.

Subirats (1992) sostiene que quien decide elabora el plan de acción, sin embargo, no dispone de toda la información sobre alternativas, costes y consecuencias de las distintas opciones y que además pretende maximizar su utilidad y afirma que las “cualidades atribuidas al decisor implicaría, «unos poderes y una capacidad de cálculo parecidos a aquellos que generalmente se atribuyen a Dios»” (p. 89); por tanto, en el caso que se analiza que debido a los escasos recursos financieros disponibles no fue posible asignar las claves presupuestales a los primeros docentes de la ENSUPEH, no obstante, se llevó a cabo el proceso de selección de la primera plantilla docente.

Dicho proceso se llevó a cabo entre la SEPH y el Departamento de Educación Normal, quienes elaboraron una agenda operativa para llevar a cabo las primeras acciones, en ella se señaló que en la fase para la “selección de la planta docente se realizarán las siguientes actividades:

- Reunión de la comisión operativa
- Publicación de la convocatoria
- Recepción de solicitudes con su correspondiente curriculum vitae
- Entrevista profesional
- Examen de oposición
- Publicación de resultados

Cuando se habla de un plan de acción se precisa una serie de acciones centradas en el cumplimiento de los objetivos que el servidor público plasma una serie de acciones de manera ordenada, esclarece los recursos humanos y económicos que le permitan avanzar en el proceso de implementación de la política (Subirats, 1992). Por tanto, para la selección de

la plantilla docente se ordenó una serie de acciones secuenciadas que condujera al logro de las metas.

Lo anterior permite señalar que, en un principio se realizó un conjunto de etapas que los docentes tenían que cumplir con el objetivo de ser seleccionados, como el personal idóneo para ser docente de la ENSUPEH, con base en un concurso de oposición, se creó una comisión bipartita, integrada por la sección 15 del SNTE, a través de la Secretaría de Trabajo y Conflictos de Normales, por parte del SNTE y el Departamento de Educación Normal de la SEPH, quienes elaboraron la convocatoria, donde se solicitó cumplir con criterios, como lo señalan los informantes: “[...] la convocatoria que emitió la comisión mixta, solicitaba ciertos requisitos que nosotros teníamos que cubrir” (E01XHL/DGM/13/12/2019/2).

Se advierte, que las autoridades educativas del estado establecieron una serie de tareas para echar a funcionar a la ENSUPEH, entre las que se destacan, el concurso de oposición, como lo manifiestan los docentes fundadores de la institución; “[...] yo, ingresé a la ENSUPEH por un proceso de evaluación” (E03XHL/PD/17/12/2019/1), otro testimonio menciona que “[...] para la incorporación de los primeros docentes, hubo todo un procedimiento (E01XHL/DGM/13/12/2019/1)”.

El decreto de creación señaló que, con el objetivo de ampliar la oferta educativa en el nivel superior en Hidalgo y para la formación profesional del magisterio, la Secretaría de Educación Pública en el Estado de Hidalgo (SEPH), expidió la convocatoria para el proceso de selección del personal a ocupar la función docente, que según los informantes, “[...] fue publicada en los medios de comunicación de aquella época”, (E01XHL/DGM/13/12/2019/2), el día 29 de mayo de 2002, donde sentó las siguientes bases:

[...] La SEPH, el IHE y el Departamento de Educación Normal, la comisión mixta SEP – SNTE para la creación de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, convocan al concurso de selección de la planta docente, en su primera etapa, bajo las siguientes bases: Los requisitos de los candidatos tener plaza de base adscrita al IHE, cédula profesional, título de licenciatura de la especialidad en la que se concurre o estudios de posgrado, currículum vitae, acreditar experiencia laboral mínima de dos años en enseñanza superior, documento de exposición de motivos, análisis crítico de la problemática actual de la educación en México, elaboración de un proyecto académico semestral acorde a los requisitos que le especifique la comisión dictaminadora SEP / SNTE. [El Sol de Hidalgo, 29 may. 2002].

Con la publicación de esta convocatoria en los medios de comunicación, se inició el proceso de selección, en la que concurrieron varios docentes que se encontraban en servicio y querían ocupar la función docente en la ENSUPEH; cabe destacar que solo se realizó el concurso de oposición para seleccionar a los docentes que cumplieran con los requisitos que se emitieron, como lo revela un informante:

[...] nosotros únicamente concursamos para empezar a trabajar en la ENSUPEH, es decir, en la convocatoria solamente salió el concurso para ser maestro en la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo (E03XHL/PD/17/12/2019/3).

Subirats (1992) mencionó que “los burócratas tienden a maximizar los recursos financieros y humanos a su disposición” (p. 82), es decir, la burocracia estatal de la SEPH en conjunto con los representantes del comité de la sección 15 del SNTE trataron de aumentar los recursos económicos y sacaron la convocatoria solo para concursar por un lugar en la ENSUPEH.

Aunque en el decreto de creación de la ENSUPEH surgió para profesionalizar a los docentes en servicio, el plan de acción demostró “los poderes públicos, en un instante concreto” (p. 75), en el cual el Estado careció de capacidad de los recursos financieros para adscribir a docentes.

Se advierte que en los primeros trayectos de la política de profesionalización docente del magisterio hidalguense no tuvo una partida presupuestal para la conformación de la primera plantilla docente, sin embargo, las autoridades investidas de poder público en conjunto con la comisión del SNTE, utilizaron la estrategia de convocar a los docentes de educación básica con plaza adscrita al IHE, solo se concursó la obtención de un lugar como docente de la ENSUPEH, más no para obtener una clave docente de educación superior, es decir, a los docentes idóneos solo se les comisionó la (s) clave (s) que ostentaban a la reciente institución formadora.

Los docentes que se ganaron el lugar en la ENSUPEH, fueron adscritos a la Escuela Normal, con su (s) clave (s) del nivel educativo en el que laboraban, como lo señalan los informantes: “[...] cuando me paso a la Normal, este, paso con la clave de teles, de 30 horas”. (E03XHL/PD/17/12/2019/3), otro testimonio señala “[...] nosotros ya deberíamos de tener clave, pero de la clave que fuera, en mi caso fue de primarias, no importaba si fuera de

secundaria o primaria” (E05XHL/JJL/03/03/2020/6), al respecto, los fundadores de la ENSUPEH, continuaron con la misma remuneración económica, con su misma clave y bajo el mismo techo financiero al poseer las mismas claves presupuestales.

En este aspecto, la creación de la ENSUPEH se realizó sin partida presupuestal para la asignación de las claves correspondientes a los maestros que se ganaron su lugar con la función docente en la ENSUPEH, así lo señaló la convocatoria: “[...] la adscripción a la ENSUPEH, el personal seleccionado será adscrito a la ENSUPEH, inicialmente con su plaza de base con la que solicitó participar” [El Sol de Hidalgo, 29 may. 2002].

En este proceso de conformación de la plantilla docente, se hizo mediante un procedimiento de selección y en donde por única ocasión estuvo sujeta a concurso de oposición con la intención de ingresar los maestros idóneos para ocupar la función docente; lo anterior se logró porque las autoridades educativas del nivel de educación básica brindaron su apoyo para liberar el personal adscrito a su centro de trabajo y posteriormente se les comisionó a la ENSUPEH, como lo menciona un informante:

[...] el Maestro Gustavo Cuatpotzo me llamó y me dijo, fue usted seleccionada, pase a la normal, para que se le dé su documento, solamente la única forma en que usted ingrese con nosotros, es que su supervisor la libere (E05XHL/JJL/03/03/2020/6).

De esta manera, se conformó la primera plantilla docente de la ENSUPEH, sin asignación de presupuesto, con claves comisionadas, pero con cierto nivel de exigencia académica para estar frente a grupo, según los informantes, pasaron muchos años para que se les asignara la clave del nivel de normales: “[...] no había claves, de hecho, nosotros pasamos varios años en la normal, sin que tuviéramos claves de normales” (E03XHL/PD/17/12/2019/3).

Por lo que se advierte, que “la política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar. La elaboración de la política es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados, que van cambiando a la luz de nuevas consideraciones o necesidades” (Lindblom, 1990, p. 50), de esta forma el proceso de selección de la plantilla docente se llevó por única vez, rehaciéndose y quedando en lo sucesivo a la comisión bipartita, pero de forma tradicional, sin concurso de oposición, como se verá después.

Con la carencia de presupuesto para la asignación de claves presupuestales correspondientes, la estrategia que llevaron a cabo los actores con influencia y legitimidad de participación en el ámbito educativo (SEPH - SNTE), fue la solicitud de candidatos a ocupar la función docente con plaza de base adscrita al IHE, entre otros requisitos destacan los aspectos de preparación académica al requerir el nivel de posgrado, experiencia frente a grupo en el nivel superior, documento sobre las perspectivas de la Educación Superior en México y una entrevista, como se señala a continuación.

b.- Exigencias del concurso de oposición

De acuerdo al Proyecto de Apertura de la ENSUPEH, los docentes se incorporarían bajo un concurso de oposición, el cual constó de varias etapas con la intención de elegir a los mejores aspirantes para ocupar la función docente en la ENSUPEH, se diseñó un perfil, manifestado en la convocatoria que se emitió.

Al respecto, las autoridades educativas estatales en coordinación con la comisión de la sección 15 del SNTE establecieron que, para ocupar la función de docente frente a grupo en la ENSUPEH, los aspirantes pasarían por las siguientes fases de selección: “[...] Fase 1: Revisión de la documentación, Fase 2: Entrevista de los seleccionados por la comisión dictaminadora, Fase 3: si la comisión lo considera necesario expondrán el proyecto académico” [El Sol de Hidalgo, 29 may. 2002].

Entre los criterios para seleccionar a los docentes fundadores de la ENSUPEH, se solicitó la preparación académica de los aspirantes, no menor al nivel de maestría, como lo mencionan los informantes: “[...] entregamos los papeles de preparación, este, tu recorrido histórico en la escolaridad, como mínimo deberíamos de contar con algún posgrado” (E05XHL/JJL/03/03/2020/6y7).

Este recorrido histórico de preparación, incluyó el proceso de formación de posgrado, es decir, se les solicitó contar con la última fase de educación formal que incluye estudios de especialización, maestría y doctorado de un programa académico con afinidad al área de las ciencias de la educación, como lo expresan:

[...] yo, primero estudié en el CREN la Licenciatura en Educación Primaria, la hice en 1986 y salí en el 90 de la UPN de Hidalgo, después estudié la Normal Superior particular, estudié la Especialidad de Español, también

había estudiado una maestría en la Universidad La Salle, que fue otro de los elementos que me ayudó a llegar aquí (E05XHL/JJL/03/03/2020/7).

El posgrado requerido para los aspirantes a la ENSUPEH, hace alusión a un conjunto de procesos de enseñanza y aprendizaje encaminados a garantizar una preparación profunda y actualizada de conocimientos en un área específica, y el desarrollo de habilidades vinculadas al ejercicio profesional y científico (Manzo, Rivera y Rodríguez; 2006, p. 1). En este sentido, los candidatos a obtener un lugar como docente en la ENSUPEH, deberían contar con posgrado en educación para estar frente a grupo, con un perfil profesional y asegurar competencias en el ámbito educativo: “[...] tener maestría, uno de los requisitos fundamentales, tener maestría, este, experiencia en el nivel de Normales” (E03XHL/PD/17/12/2019/4).

El hecho de tener un posgrado, permitió que los docentes de educación básica la posibilidad de concursar para obtener un lugar con la función docente en la ENSUPEH, predominando la competencia asociada a las capacidades individuales y al talento para ocupar un puesto de trabajo con base al mérito:

[...] yo llegué a ser docente de la ENSUPEH inicialmente, porque, terminé la maestría, y me invitan a participar en esta institución, con la función de docente, entonces, hice mi examen de oposición para ingresar a dar clases en esta escuela, cumplí con los requisitos (E02XHL/JHG/16/12/2019/1y2).

Los docentes que conformaron la primera plantilla, tenían una formación a nivel posgrado, con ello se aseguraron competencias profesionales en el ámbito educativo, sin embargo, posterior al primer concurso de selección, se perdió, como lo mencionan ellos mismos:

[...] a mí me tocó acatar la convocatoria, en la cual, lo principal era tener maestría, y hacer el examen de oposición, ya posteriormente, fueron ingresando compañeros, que no tenían necesariamente la maestría, hubo otro tipo de mecanismos o procesos para ingresar a la institución (E02XHL/JHG/16/12/2019/3).

Subirats (1992) señala que todo plan de acción es una decisión “provisional hasta que su implementación posterior, puede cambiar la correlación de fuerzas imperante y con ello puede llevar a una redefinición o incluso a una desaparición del problema de la agenda de actuación” (p. 75), al respecto, aunque en el Proyecto de Apertura de la ENSUPEH señaló

establecer un concurso de oposición para el ingreso de docentes esté no llevó a cabo después del primer concurso.

A partir de lo anterior, se advierte la existencia de un desvío en el proceso de implementación de la política, cuando a pesar del primer consenso en torno a los objetivos y los medios necesarios para su consecución, “el desarrollo de la política se desvía, se atrasa o se frena el resultado final del incumplimiento o fracaso de la política” (Aguilar, 1992, p. 49), por lo que su desarrollo es conflictivo y en ocasiones contradictorio, aunque se refiera cierta dirección predominante (Oszlak y O’Donnell, 1995).

Las decisiones suelen ser “el resultado de presiones, compromisos, coaliciones y negociaciones entre una pluralidad de actores que se encuentran en situaciones de interdependencia” (Subirats, 1992, p. 80) por tanto, el “decisor público tiene poco control sobre su realidad externa y, por tanto, una limitada capacidad de decisión real” (Subirats, 1992, p. 81). De esta forma la toma de decisión de la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH, estuvo plagada de sucesivas decisiones, entre ellas la determinación de la plantilla docente, la cual, presentó ciertas condiciones iniciales “congruentes” y “aceptadas” por todos los actores sociales con preponderancia en el ámbito educativo, como la falta de presupuesto para la incorporación de docentes, sin embargo, la comisión bipartita SEPH – SNTE, implementó la estrategia comisionar a los maestros con plaza del IHE que tenían posgrado y que deseaban ser maestros de la ENSUPEH.

En el momento de su concreción en el ámbito estatal dada la multiplicidad de copartícipes, perspectivas e intereses de los que intervinieron en ella, se desvió su curso de acción y los sucesos ocurrieron de manera distinta a lo previsto (Aguilar, 1992), y se omitió el concurso de oposición.

En este marco, las estrategias de los actores sociales con legitimidad en el ámbito educativo, la SEPH y el SNTE, en varios tramos del proceso de implementación de la política de profesionalización docente hicieron que se desviaran los objetivos, de esta manera modificaron los procedimientos y se adaptaron a las circunstancias.

Las estrategias de estos dos actores sociales propiciaron una serie de “malos entendidos, confusiones, retrasos, quizá menores pero aniquiladores. No hay ruptura de los

acuerdos fundamentales sobre los fines y los medios” (Aguilar, 1992, p. 50), con base en lo mencionado por el autor, el objetivo de la creación de la ENSUPEH marcó un trayecto distinto al considerado de manera inicial, lo señalado en el decreto de creación sobre la transformación de la educación superior para fortalecer la formación, actualización y superación profesional [Diario Oficial, 24 sep. 2001], desviado en el tramo de la conformación de la plantilla docente.

Los intereses entre los actores sociales con legitimidad dentro del ámbito educativo, influyó en el cauce y la modificación de los objetivos, donde “los grandes fines u objetivos son re-traducidos en metas y prioridades particulares” (Aguilar, 1992, p. 50), como fue la modificación de la plantilla docente, por la prioridad de lo político y no lo educativo, como se verá más adelante.

No obstante, hubo otros requerimientos como la experiencia laboral en el nivel de educación superior como exigencia fundamental para el manejo de competencias profesionales acorde al nivel de la institución que se solicitaba ser adscritos, como lo señalan: “[...] otro de los requisitos era tener experiencia en educación superior y demostrarlo con documentos” (E01XHL/DGM/13/12/2019/2).

El plan de acción “detalla el futuro de la política, la selección de los objetivos y la elección de los medios para satisfacerlos” (Subirats, 1992, p. 80), en este sentido, en el proyecto se detalló que los aspirantes demostrarán que contaban con un conjunto de conocimientos y aptitudes adquiridas a partir de la experiencia en la función docente en el nivel de educación superior, sin este requisito fue inadmisibles concursar, como lo mencionó un informante:

[...] en un inicio se me dijo que yo no podía concursar, porque yo no era del nivel superior, y este, me dijeron que no, porque yo era de primarias, fue el Profr. Gustavo Cuatepotzo, él estaba en normales, y él estaba al frente de esta comisión, él me dijo, usted no puede concursar, porque usted es de primarias.

Sin embargo, yo le dije al maestro Gustavo Cuatepotzo que tenía un contrato en el Centro de Maestros y que yo tenía clave de primarias; y él me dijo a bueno, si puede concursar, entonces dijo que fuera al Centro de Maestros para que me extendiera una constancia de que ahí trabaja y entonces, sí puede concursar (E05XHL/JJL/03/03/2020/5).

Se puede identificar que los maestros que ingresaron bajo el proceso de selección tenían experiencia en educación superior, pero también en educación básica, como lo mencionan los informantes, “[...] comencé a trabajar en Educación Básica, ahí duré veinte años, en el nivel primarias” (E05XHL/JJL/03/03/2020/3) y “[...] había impartido clases, precisamente, en el nivel de telesecundarias” (E02XHL/JHG/16/12/2019/2).

Por tanto, los maestros que conformaron la plantilla docente tenían como experiencia de haber dado clases en el nivel de educación básica y en el nivel de educación superior, como lo señalan ellos:

[...] yo venía de ser maestro en la Normal Superior Particular de Progreso, traía la experiencia de haber sido maestro en la primaria, maestro en telesecundaria, es decir, yo venía de dar seis años clases en la Escuela Normal Superior de Progreso, que fue uno de los criterios considerados en la convocatoria, además yo tenía experiencia en el nivel de Secundarias, pero yo había, sido maestro en el nivel de Telesecundarias (E03XHL/PD/17/12/2019/2y3).

Los docentes que fueron comisionados en el momento fundacional de la ENSUPEH señalaron que la experiencia en educación básica fue una fortaleza, ya que favoreció el proceso de enseñanza, al contar con capacidades para el desarrollo de su profesión:

[...] yo trabajaba en el nivel de telesecundaria, entonces, no se me dificultó tratar los contenidos, para que los alumnos de la ENSUPEH, tuvieran los elementos para atender a los estudiantes de Educación Secundaria (E02XHL/JHG/16/12/2019/2).

Bajo este concurso de oposición los docentes con experiencia en el nivel de educación básica y en el nivel superior, con posgrado y clave en el nivel de básica, después de sostener una entrevista con la comisión SEPH – SNTE fueron adscritos a la ENSUPEH:

[...] con esa experiencia, hago el proceso de selección, cuando sale la convocatoria para ingresar a la ENSUPEH, y participó en ella, es como ingreso a la Escuela Normal, estando en el nivel de telesecundarias, es decir, pasó del nivel de Telesecundarias al nivel de Educación Normal, al nivel de educación superior (E03XHL/PD/17/12/2019/2).

Sin embargo, hubo otros criterios que refieren a la interacción con la comisión mixta para el proceso de selección de los aspirantes a ocupar la función docente, como la realización de una entrevista y la entrega de un documento escrito sobre el análisis crítico de la problemática actual de la educación en México, los cuales fueron llevados a cabo por el

Departamento de Educación Normal y la Secretaría de Trabajo y Conflictos de Normales del SNTE, como lo señalan los informantes: “[...] las entrevistas y el documento sobre las problemáticas de la educación superior, lo aplicaban en ese momento, el Departamento de Educación Normal en conjunto con el SNTE” (E02XHL/JHG/16/12/2019/2), por lo que llevó a cabo una serie de preguntas en el proceso de selección del personal a fin de analizar la idoneidad de la función docente.

En este aspecto, en el concurso de oposición de la función docente en la ENSUPEH, los aspirantes estuvieron sujetos a cuestionamientos, como lo señalan los informantes: “[...] Todo esto, lo hacíamos en el CREN, ahí fueron las entrevistas, fue, este, la presentación de documentos” (E01XHL/DGM/13/12/2019/4). Otra testificación precisó que hubo toda: “[...] una ronda de entrevistas, que nos aplicaron tres docentes, que habían sido designados por el Departamento de Educación Normal y el SNTE, para hacernos el cuestionamiento correspondiente” (E02XHL/JHG/16/12/2019/3).

La exposición del proyecto académico fue el último requisito que se les solicitó a los aspirantes, donde de forma escrita tenían que exponer un análisis de la problemática de la educación en México:

[...] hice el examen, presenté mi propuesta, me acuerdo que teníamos que hacer, un documento sobre la problemática de la educación superior en Hidalgo (*silencio*), en México, o algo así; hice ese documento, que fue una adaptación de, de, la Universidad La Salle, o sea hice una maestría ahí, en La Salle y tenía una materia que se llamaba “Perspectivas de la Educación en Educación en México” y entonces fue una adaptación de ese documento (E05XHL/JJL/03/03/2020/5y6).

A partir de las anteriores etapas del proceso de selección, se conformó la primera plantilla docente de la ENSUPEH, mediante la entrega de nombramientos por parte del Departamento de Educación Normal, como lo expresan los fundadores: “[...] El Departamento de Educación Normal, que en aquel entonces estaba a cargo el maestro Juan Dorantes, es él que nos da nuestro nombramiento” (E01XHL/DGM/13/12/2019/3).

Una vez seleccionados para pertenecer a la primera plantilla docente fue necesario que los maestros realizarán una serie de trámites administrativos, como órdenes de presentación, toma de posesión, entre otros:

[...] Y una vez que ya estábamos a disposición, hicimos todos los trámites, dentro de los cuales tendría que ser, (*hace otra pausa*) presentar nuestras órdenes y luego, hacer la toma de posesión y luego entregarla al Departamento de Educación Normal y luego a Recursos Humanos (E01XHL/DGM/13/12/2019/3).

Con base en lo anterior, en la última fase del diseño de la política se elaboró el plan de acción y con ello se detalló el futuro de la política, en este documento se identificó que existió una comisión mixta SEPH – SNTE, quienes desplegaron las bases del concurso de oposición para la selección de la primera plantilla docente, el cual tuvo a bien un conjunto de etapas y una serie de requisitos, como tener clave adscrita al IHE, contar con experiencia en educación superior, preparación académica del nivel de posgrado, entregar un documento sobre la problemática de la educación en México, así como presentarse a la entrevista, todo ello conformó los criterios de la convocatoria, además se subrayó que solo se concursaba para ser docente de la ENSUPEH, con la misma clave presupuestal que tenían antes de su adscripción a la reciente institución y con ello optimizando recursos de otro nivel educativo, ya que no se contó con el presupuesto que debió haberse asignado.

c.- Conformación de la primera plantilla docente

A partir de lo anterior se advierte que los primeros docentes adscritos a la plantilla docente de la ENSUPEH, fueron sujetos a un concurso de oposición, dividido en varias etapas, a fin de elegir los mejores aspirantes a ocupar la función docente, de acuerdo con los datos señalados por los informantes ingresaron más o menos diez docentes: “[...] fuimos aproximadamente diez compañeros que ingresamos, bueno ya no lo recuerdo con exactitud, si fuimos nueve o diez compañeros que ingresamos por esa vía, fuimos los primeros maestros de la Normal” (E03XHL/PD/17/12/2019/2).

Aunque cabe señalar que en la convocatoria emitida por las autoridades educativas estatales y la dirigencia sindical de la sección 15 del SNTE se expresó que el total de docentes para ingresar era de catorce: “[...] Del personal a seleccionar, *cuatro docentes con especialidad en español, *siete docentes con especialidad en ciencias sociales, *tres docentes con especialidad en pedagogía” [El Sol de Hidalgo, 29 may. 2002].

Aunado a lo anterior, en el Proyecto General para la Apertura de la ENSUPEH (2001) se especificó que la selección de la planta docente era “para la atención del primer semestre

de la Licenciatura” (p.65); por lo que, si se contrasta esta información con la emisión en días posteriores de la convocatoria de los aspirantes a cursar una Licenciatura en Educación Secundaria en las diferentes especialidades²¹, se advierte que se emitió la convocatoria para cursar nueve distintas especialidades, como matemáticas, biología, química, geografía, física, español, entre otras; sin considerar las necesidades de formación específica de los alumnos.

En este sentido, las políticas públicas hasta antes de su concreción tienen errores, dado que los decisores no tienen toda la información a su disposición y cuando se efectúan tienen defectos (Subirats, 1992), como lo fue el momento de implementación de la política que dio origen a la ENSUPEH, donde hubo ciertas fallas en su diseño al no considerar las necesidades de formación específica de los alumnos adscritos, lo que significó una serie de inconsistencias en los eslabones subsecuentes del proceso.

La convocatoria en la incorporación de docentes emitida por la comisión bipartita (SEPH - SNTE), no previnieron las necesidades de formación de las especialidades que se abrieron para los alumnos, solo se dio el proceso de selección de docentes con áreas de formación en las ciencias sociales, español y pedagogía, como se advierte en la convocatoria:

[...] El perfil: Español, experiencia, conocimiento y manejo de los programas de español de educación básica, así como tener habilidades comunicativas para atender el espacio curricular de “Estrategias para el Estudio y la Comunicación”. Ciencias sociales, experiencia, conocimiento y manejo en el marco normativo, legal, administrativo y filosófico, para atender “Bases filosóficas, legales y organizativas del sistema educativo mexicano” y “Problemas y Políticas de la Educación básica”. Pedagogía, experiencia laboral en Educación Primaria para atender “Propósitos y Contenidos de la Educación básica” (Primaria) [El Sol de Hidalgo, 29 may. 2002].

Si se cruzan estas características solicitadas en el perfil de los primeros docentes de la ENSUPEH con el Plan y Programas de Estudio de 1999, se observó que, en los primeros semestres de las especialidades, los alumnos cursan materias de tronco común, entre las materias que destacan: “Estrategias para el Estudio y la Comunicación”, “Bases Filosóficas,

²¹ Anexo G Convocatoria al concurso de selección de aspirantes para cursar la Licenciatura en Educación Secundaria en diferentes especialidades.

Legales y Organizativas del Sistema Educativo Nacional” y “Problemas y Políticas de la Educación básica”.

Las anteriores las asignaturas, son las asignaturas para las cuales se solicitó que cumplieran con estas habilidades de los docentes, como ejecutores del currículum, solo atendieron lo mediano, sin embargo, con buenas intenciones del gobierno por lo regular presenta una deuda en sus resultados (Aguilar, 1992), como lo fue la falta de consideración de los perfiles de docentes para la formación de las especialidades a las que se le dio apertura.

En este aspecto, no se consideró el ingreso a docentes con conocimientos respecto a las especialidades emitidas en la primera convocatoria, el perfil que se buscó en los primeros docentes de la ENSUPEH fue en el área de pedagogía y ciencias sociales con grado académico de posgrado, con experiencia en educación superior y clave de educación básica, para desempeñar las funciones de una Institución de Educación Superior (IES), evidenciado en la convocatoria:

[...] De las funciones: Los profesores aceptados realizarán funciones de docencia, investigación, extensión y difusión de acuerdo a las necesidades de la institución y de las comisiones que se le asignen [El Sol de Hidalgo, 29 may. 2002].

En la convocatoria para la selección de la plantilla docente se describió las funciones básicas de una IES, que según la ANUIES (s/f) estas funciones son fundamentales en el desenvolvimiento de la escuela, pero, en países subdesarrollados como el caso de México, se han caracterizado preferentemente por tener planteles de enseñanza y un aparato administrativo absorbente, además de la falta de los medios y los recursos necesarios dejan estas funciones en una utopía, como el ideal de la ENSUPEH, como Institución de Educación Superior, formadora de docentes y con miras para ofertar posgrados.

Uno de los objetivos expresados en el decreto de creación de la ENSUPEH fue la posibilidad de ofertar estudios no solo de licenciatura, sino también estudios de posgrado, como mencionó en su artículo 1:

Artículo 1. Se crea la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, dependiente del Instituto Hidalguense de Educación y del Sistema de Educación Pública de Hidalgo, con el propósito de impartir estudios de licenciatura en educación secundaria en sus diferentes especialidades, así

como estudios de posgrado, exclusivamente para docentes en servicio [Diario oficial, 24 sep. 2001].

Aguilar (1992) plantea que existen errores en las decisiones de las políticas, como considerar altas expectativas de formación de posgrado, asimismo, en el Proyecto General de Apertura de la ENSUPEH (2002), se destacó como objetivo “Formar profesionales altamente calificados para el ejercicio de las competencias profesionales establecidas en el plan de estudios vigente”, “Promover programas de posgrado e investigación que atiendan la formación de docentes en aquellos campos del conocimiento educativo que sean de particular pertinencia” (pp.15 -16). Cómo avanzar en dichos objetivos, si se aprovechó el recurso humano, es decir, los profesores adscritos del nivel de educación básica, que no contaban con elementos en las áreas específicas de las distintas especialidades que se ofertaron como física, química, historia, por mencionar algunas, aunado a la falta de presupuesto para la captación y actualización de docentes con perfil profesional para atender la matrícula escolar.

De acuerdo con el cuarto director de la ENSUPEH, la escuela tiene anuencia para ofertar posgrados y es la única normal de todas las normales del estado con la posibilidad de ofrecer posgrados:

[...] no hay otra institución formadora de docentes en Educación Secundaria que sea pública y además desde su creación tenemos, la este, tenemos, (*silencio*) digamos la autorización de ser la única Escuela de las cinco Normales que puede ofrecer posgrados, llámese maestrías, doctorados, etcétera, somos la única, y está en el Estado (*hace una breve pausa*), está en el documento de creación (E04XHL/D/13/12/2019/9).

En este sentido, en el decreto de creación de la ENSUPEH se expresaron las expectativas de la política de profesionalización docente, sin embargo, en los diferentes tramos de su implementación se advierten varias inconsistencias, como la falta de presupuesto para la construcción de la infraestructura escolar, así como, para la captación de docentes que atiendan a la población estudiantil, a los cuales se suman otros factores como, los intereses de los grupos con legitimidad en busca de poder en el campo educativo, que modificaron gradualmente los resultados esperados.

Según Berger y Luckmann (2003) las organizaciones requieren de legitimación, o sea, de “modos con que poder explicarse y justificarse” (p. 82), a partir del lenguaje, utilizado como instrumento principal de legitimidad, en este sentido, dentro de las primeras acciones

de la comisión mixta SEPH - SNTE se emitieron diversos discursos escritos y dichos, muestra de ello son los objetivos planteados, la emisión de las convocatorias, entre otros más, que revelan y argumentan lo que se realiza, legitimando lo que ejecuta en el proceso de concreción de las políticas de profesionalización docente.

El juego entre los grupos de poder que participaron en el ámbito educativo generó que se llevarán a cabo negociaciones en relación a la conformación de la primera plantilla docente, el SNTE, como grupo con poder en este campo, logró incidir modificando la primera la plantilla docente, así como las posteriores adscripciones a la escuela normal, dejaron de lado el concurso de oposición, ante la urgencia deliberada en atender la matrícula escolar, como se señala en el siguiente apartado.

d.- Los juegos de poder modificaron la primera plantilla docente

Las políticas suelen ser el resultado de la amalgama entre el conflicto, los ajustes de las decisiones por los grupos de interés que afectan la puesta en práctica del programa de actuación, es decir, el proceso de implementación está plagado de “procesos de negociación y compromisos provocando “efectos de abajo a arriba, modificando de hecho la misma concepción de partida” (Subirats,1992, p. 113), en este sentido, se deben considerar factores no previstos que no están a disposición de los que deciden.

La “implementación de toda política pública es un proceso que tiene una intencionalidad, también presenta defectos e incumplimientos que desvían los resultados” (Aguilar, 1992, p. 46), ello ocurre por el juego entre los actores sociales con intereses en el campo educativo, quienes pugnan para defender sus beneficios.

Según Aguilar (1992) todo proceso de implementación tiene varios <<puntos de decisión>> o decisiones colectivas y cada una de ellas conlleva la aprobación de varios actores, quienes pueden impedir o hacer que se lleve a cabo una acción en tiempo o en contenido, como lo fue el proceso de selección de los docentes de la ENSUPEH, realizado por única ocasión, como lo señalan los informantes:

[...] después de ese proceso de selección, no se ha emitido ninguna convocatoria, ni se ha dado ningún proceso de selección, fue la única ocasión, es decir, se aplicaron exámenes de oposición, ya después se perdió (E03XHL/PD/17/12/2019/5).

En el momento de tomar decisiones hay “intereses y valores que se encuentran presentes, por lo que generalmente existe competencia o conflicto que incide en el bienestar o malestar” (Tamayo, 1997, 292) de los grupos. Existen problemáticas que están politizadas, por lo que las decisiones se toman ante la “presión de los precedentes, las expectativas, las demandas, que limitan su capacidad de elección” (Tamayo, 1997, p. 296).

La existencia de intereses hace que los sujetos entren en conflicto, si bien hubo un primer consenso de los actores sociales con fuerte implicación en la educación, SEP –SNTE, quienes de primera cuenta tomaron la decisión de llevar a cabo un proceso de selección en la incorporación de la plantilla docente, en otro momento fue modificado por los mismos actores, anulando dicho proceso, una vez que se llevó a cabo por notable ocasión el proceso de selección se interrumpió y se omitió.

En diferentes tramos de implementación de la política de profesionalización, se presentaron dificultades que impidieron su evolución como estaba prevista, los actores sociales que participaron en ella, trabaron la situación y modificaron los resultados. Como ya se mencionó, la conformación de la primera plantilla docente de la ENSUPEH, se llevó a cabo por concurso de oposición con una serie de requerimientos, sin embargo, unos días antes del inicio de clases, se alteró este proceso de selección, dado que, los maestros que discordaron con el SNTE, fueron removidos de la función: “[...] el SNTE hizo un proceso de selección con la SEPH; pero después sacaron de ahí a la gente cuando hubo diferencias con el SNTE, los sacaron, sacaron los maestros que habían mostrado esa actitud” (E03XHL/PD/17/12/2019/7).

Se advierte que las decisiones de colaboración entre las autoridades educativas de la SEPH y la representación de la sección 15 del SNTE fueron indispensables en el momento de la implementación de la política; al sacar de la ENSUPEH a los maestros que no compaginaron con el SNTE para que la política de profesionalización docentes avanzara; en este sentido, a partir de una serie de negociaciones entre las autoridades de la SEPH y los representantes de la sección 15 del SNTE pueden resolver diferencias, ganar ventajas del grupo de presión, obtener resultados para satisfacer varios intereses.

La negociación del ingreso de profesores bajo concurso de selección se dio por única ocasión y después se perdió, por lo que hay una nueva toma de decisión, prescindir del

concurso de oposición para el ingreso de docentes, y llevarla a cabo como históricamente se ha hecho, bajo la comisión SEP – SNTE, bajo propuesta sindical y concreción administrativa por parte de la SEP.

Dado lo anterior, se advierte que el proyecto de incorporación de los docentes adscritos a la ENSUPEH, se modificó, al no cumplirse este, después del único proceso de oposición para el ingreso de la plantilla docente, en este sentido, Lloyd (2011) sostuvo que el sindicato de maestros en las décadas de los años noventa y los primeros diez años del 2000 no sólo logró “aumentar sus prestaciones laborales, sino que ejerció incidencia cada vez mayor en las políticas gubernamentales, hasta llegar a frenar proyectos” (p. 4).

De igual manera, Frigerio (1992) señala que las organizaciones “tienen reglas existentes que limita las opciones y estrategias de acción” (p.56), como fue el cambio de centro de adscripción de los docentes que apoyaron al directivo saliente; en este sentido, se logra advertir que quienes no apoyaron el proyecto del SNTE fueron removidos, limitando las opciones de acción, es decir, solo aquellos que se mantuvieron al margen, se quedaron en la ENSUPEH.

Asimismo, Berger y Luckmann (2003), señalaron que las organizaciones son producto de un recorrido de acciones tipificadas, que conforman su historia, es decir, las escuelas son organizaciones en donde se dominan pautas de comportamiento, canalizadas en una dirección determinada, en palabras de los autores:

cuanto más se institucionaliza el comportamiento, más previsible y, por ende, más controlado se vuelve. Si la socialización dentro de las instituciones se logra eficazmente pueden aplicarse medidas coercitivas con parquedad y selectivamente. Las más de las veces, el comportamiento se encausará espontáneamente a través de los canales fijados por las instituciones. Cuanto más se dé por establecido el comportamiento en el plano del significado, por tanto, más se reducirán las alternativas posibles a los programas institucionales, y por tanto más previsible y controlado será el comportamiento (p. 83).

Los docentes tienen incorporado las pautas de comportamiento, quienes no las respetan incurrir en una insumisión, internalizan que pueden ser sujetos a una desaprobación, como en este caso, la remoción del reciente personal adscrito a la ENSUPEH, siendo que “el poder

se ejerce si los poderosos tienen sujetos a cuáles dominar o hacer que los obedezcan o logren que crean en ellos” (Ornelas, 2011).

Como ya se advirtió, el concurso de oposición, atentó contra las conquistas del SNTE, ya que los nombramientos de los docentes, directivos, supervisores, cambios de adscripciones entre otros más, históricamente han quedado en manos de las comisiones mixtas SEP - SNTE, los cuales son en ocasiones del mismo bando, es decir, de la organización sindical (Ornelas, 2006).

Después de este hecho, para el segundo año de trabajo en la ENSUPEH, fue necesaria una gran cantidad de docentes para atender a la población estudiantil, el proceso de selección ya no se llevó a cabo, no obstante, llegaron maestros con propuesta sindical:

[...] se supone que el proyecto, era que se incorporarán docentes bajo un proceso de selección, pero ya no se hizo. Ya llegó de todo, porque le digo de todo, porque le digo que necesitábamos maestros, teníamos muchos alumnos (E05XHL/JJL/03/03/2020/17).

Por lo que la política para profesionalizar al magisterio se vio modificada desde el principio de la apertura de la escuela normal, por decisiones inesperadas e incongruentes con los objetivos que se plantearon de manera inicial, como fue el ingreso de docentes a la ENSUPEH, se llevó a cabo como tradicionalmente se ha hecho, bajo acuerdo SEP – SNTE, dejando de lado el concurso de oposición, lo que trajo nuevos resultados:

[...] la mayoría de los maestros, no llegó al primer día de clases, antes de la apertura de la normal, o sea, los maestros que pasaron el proceso de selección, antes de iniciar el curso, faltaban algunos días antes de iniciar el curso, cuando empezaron los talleres, y empezó todo el trabajo previo al inicio del ciclo escolar en la escuela (E03XHL/PD/17/12/2019/5).

En este sentido, la implementación no es un mundo perfecto donde los “administradores cumplen asépticamente con las decisiones, sino un campo de negociación política en el que actores con la misma legitimidad establecen las condiciones iniciales que permiten la implementación de la política” (Tamayo, 1997, p.387), dado que “intentan variar los objetivos iniciales según sus intereses” (Tamayo, 1997, p. 303), como el cambio repentino de la plantilla docente en el proceso de negociación de los actores con influencia en el campo educativo, SEP - SNTE.

Los actores sociales en varios puntos de decisión de la política pública tienen desencuentros y conflictos que causan retrasos y trayectorias no previstas (Aguilar, 1992); como la remoción de maestros que cuestionaron el cambio repentino del director y para poder seguir adelante buscaron puntos de concertación (Aguilar, 1992), como lo fue el ingreso de docentes a la ENSUPEH, sin concurso de oposición para suplir a los maestros removidos de su función:

[...] un día antes de que iniciara el trabajo en la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, les dieron su liberación, o les dieron su retiro a varios de los compañeros, a la maestra Sonia, al maestro Guillermo Placido, al maestro Gabriel Payares, a varios de ellos, les dieron su retiro y ya no llegaron a ser maestros y llegaron otros de la SEPH (E03XHL/PD/17/12/2019/5).

Si llegaron los maestros por parte de la SEPH y otros informantes señalaron que existió una discordancia con el SNTE, se observa un trabajo en conjunto entre la SEPH y el comité de la sección 15 del SNTE para implementar la política de profesionalización docente, que lejos de ser un mandato del Gobierno Federal, las relaciones de fuerza entre estos actores locales, tomaron decisiones que trazaron nuevos senderos no previstos.

Las posiciones y las relaciones de fuerza de los actores que participaron en la implementación de esta política incidieron en la nueva conformación de la plantilla docente, el gobierno estatal posicionó a la sección 15 del SNTE como un actor con fuerte implicación en la toma de decisiones del proceso de implementación, en este sentido, el SNTE hizo posible una nueva conformación de la plantilla docente, excluyendo aquellos que no cuestionaron el cambio repentino del primer directivo, por lo que es el grupo con legitimidad en el campo:

[...] a los maestros ya no se les dio horario, aunque habían pasado el proceso de selección, se dijo que fueron retirados y llegaron otros, o sea, realmente fuimos muy pocos de los que habíamos hecho el proceso de selección que nos quedamos, fuimos como tres o cuatro, de todos esos que habían quedado, el propio director se fue (E03XHL/PD/17/12/2019/6).

Al respecto, el SNTE es un grupo con cualidades para validar la conformación de la plantilla docente y la designación directiva, por lo que está dotado de legitimidad en tanto tiene capacidad de realizar una función pública de ejercer el poder, el mandato y ser

obedecido, la legitimidad implica el reconocimiento por parte de los otros para ejercer una función. En este sentido, los maestros que simpatizaron con el primer directivo fueron removidos de su función como docentes de la ENSUPEH: “[...] los maestros que no les fueron entregados los horarios, se sumaron a la postura del director, es decir, que lo apoyaron y también tuvieron que retirarlos a todos” (E03XHL/PD/17/12/2019/6).

Como ya se advirtió, el SNTE como grupo con legitimidad en el campo educativo tiene poder de decisión, al validar la plantilla docente y la posición directiva, después de haber realizado un concurso de oposición fueron removidos aquellos que no congeniaron, en este sentido, los criterios del proceso de selección, fueron omitidos casi al iniciar las actividades con los alumnos:

[...] nosotros cuestionamos, ¡Y Miguel!, ¡Y Miguel! Pero hubo quienes más cuestionaron ¡Y Miguel!, ¡Y Miguel! Y precisamente a esos que cuestionaron más, estuvieron fuera, los sacaron, no les dieron grupo, para empezar (E05XHL/JJL/03/03/2020/9).

Los procesos de socialización de los actores en el ámbito educativo permiten que se naturalicen ciertas prácticas y se legitimen; el Estado a lo largo de su conformación se fue constituyendo a partir de una cristalización de relaciones sociales de dominación (Oszlak,1978), de esta manera el Estado a través de su aparato burocrático cristalizó relaciones sociales con el SNTE a fin de ejercer control, sin embargo, como se pudo advertir otorgó capacidades a la organización sindical; ello se observa en quienes mostraron cierta resistencia al proyecto del SNTE, causó la exclusión de docentes, por lo que pregonó más lo político que lo académico.

El SNTE es un grupo con poder es capaz de movilizar sus estrategias para cambiar de centro de adscripción a los maestros y al directivo que no armonizaron con los intereses de grupo: “[...] Pues sí, por ese cuestionamiento llega el viernes, nos dan grupos, pero a los compañeros, no les dieron grupos” (E05XHL/JJL/03/03/2020/10).

Lo singular en la conformación de la plantilla docente de la ENSUPEH, permite mirar cómo se dan los cambios de los lugares de adscripción de los maestros, basándose en ser simpatizante de la organización sindical: “[...] Ellos estaban adscritos a la escuela, pero

cuando cuestionaron ya no, ellos fueron parte de la ENSUPEH, pero ya no llegaron a dar clases” (E05XHL/JJL/03/03/2020/10).

Lo contrario sucedió con los maestros que no cuestionaron la remoción del primer directivo de la ENSUPEH, quienes se sumaron a las aulas, por lo que se advierte que los maestros incorporaron las formas legítimas del magisterio históricamente determinadas en el gremio, es decir, formas corporativas; las cuales se han naturalizado, incorporándose en el cuerpo, en la acciones y percepciones otorgándoles ciertas disposiciones para responder de manera práctica ante situaciones presentadas (Astete, 2017), por ello, las prácticas corporativas moldean el presente, a partir de formas culturales arraigadas en las escuelas: “[...] Pero nada más nos quedamos Aurora Leiness, este ¿Quién más?, el maestro Pedro Pablo, es que quien otro, ¡Ah!, las hermanas del maestro Natalio” (E05XHL/JJL/03/03/2020/11).

El pasado permite establecer un orden, el rango de movilidad, otorga las reglas del juego, como lo fue el proceso de la determinación de la plantilla docente, bajo el cual se movilizaron los actores sociales y como de costumbre bajo la comisión SEP – SNTE, sin concurso de oposición.

Este desacuerdo tuvo que ser resuelto a la brevedad, para darle continuidad a la política de profesionalización docente y con la llegada de los estudiantes a la ENSUPEH, al día siguiente, fueron adscritos nuevos compañeros para atender a la matrícula escolar, sin embargo, la incorporación de maestros fue dándose sin concurso de oposición: “[...] Después se fueron integrando compañeros, si se fueron agregando, pero, así como que muy, pero muy despacio” (E05XHL/JJL/03/03/2020/17).

Existen reglas del juego, que orientan, coaccionan los comportamientos, en este sentido, todo este proceso de selección que se llevó a cabo para el ingreso de los primeros docentes de la ENSUPEH, posteriormente ya no se hizo, se realizaron viejas prácticas en la incorporación de docentes:

[...] fue la única vez, en que se convocó a los maestros que quisieran ser parte de la planta docente, porque al siguiente semestre, ya los maestros que empezaron a llegar, pues ya venían con órdenes directas de SEPH, ya no se hizo el procedimiento de la admisión, entonces ya llegó un grupo grande de maestros (E01XHL/DGM/13/12/2019/6).

La asignación directa de la SEPH - SNTE trajo consigo el ingreso de docentes a la ENSUPEH de forma paulatina, hoy por hoy, la llegada al establecimiento de los docentes se da de forma tradicional al gremio, mediante una propuesta sindical, por lo que se advierte el cambio del proyecto de ingreso de docentes por concurso de oposición.

En conclusión, el modelo de análisis de las políticas públicas de arriba abajo permite estudiar que entre más larga sea la cadena de mando, más desvíos e incumplimientos existen en la concreción de los objetivos de la política pública, mientras que desde la perspectiva de abajo hacia arriba permite arribar a los factores no previstos o que no se tienen contemplados en el momento de tomar la decisión.

De esta forma con el modelo de arriba abajo se pudo advertir que el Gobierno Federal juega un papel importante en la determinación de las políticas de profesionalización docente, al establecer normativamente lo que se espera que realice, no obstante, la participación de diversos actores locales en sus diferentes tramos de implementación, generan resultados, en ocasiones inesperados, como se advirtió en este capítulo.

Aunque existió una política federal y estatal a nivel discursivo sobre la importancia de la infraestructura y el equipamiento, puntualmente el gobierno del estado señaló la relevancia de estos recursos para apuntalar las acciones formativas de la ENSUPEH, sin embargo, la reciente institución formadora careció de partida presupuestal para la construcción del inmueble y la asignación de claves docentes correspondientes, causando una especie de bola de nieve, ante las problemáticas que se generaron.

Entre las problemáticas que se presentaron, destaca la carencia de instalaciones, las cuales, se enmendaron solicitando escuelas prestadas, lo que generó el caos en el traslado de los docentes. La construcción de las instalaciones se logró después de 14 años once meses, basadas en las relaciones sociales entre el cuarto director de la ENSUPEH y el representante de la sección 15 del SNTE, por tanto, se advierte que el gobierno del estado de Hidalgo, dio apertura a la ENSUPEH, sin asignación de presupuesto pero con grandes expectativas de formar profesionales altamente calificados para el ejercicio de la docencia, en este sentido, las políticas de profesionalización docente tienen incongruencias y en ocasiones suelen ser erróneas.

Las políticas educativas se encuentran mediadas por las negociaciones entre la SEP y el SNTE, quienes le dan un curso de acción distintas a las planteadas, como ya se mencionó, Ornelas (2008) señala que históricamente las relaciones sociales al interior del magisterio se dan entre estos dos actores sociales preponderantes, quienes establecen arreglos corporativistas, las alianzas, las desarmonías y hasta coaliciones políticas.

El análisis de la relación histórica entre la SEP y el SNTE permite explicar cómo el Estado por medio de su aparato estatal ha conferido capacidades a la organización sindical que se traduce en poder y del cual hace uso de las estrategias de conservación y de legitimación al interior del campo educativo y trazan ambos actores rutas disímiles o desvíos en las formas en cómo se operan y la manera en que se toman las decisiones en diferentes tramos de la política.

En el último tramo de la decisión en el plan de acción establece quienes serán los encargados de realizar acciones y se mencionan los recursos humanos y financieros que serán necesarios para echar andar el proyecto que responde a la política, se pudo advertir que presentó varias fallas, entre las que destacan carencia de inmueble, del presupuesto para la adscripción de docentes, aspectos que mermaron desde un inicio la posibilidad de alcanzar resultados óptimos.

En el caso que se estudia, el grado de consecución de los objetivos en los distintos eslabones fueron afectados por las percepciones de los burócratas y de las fuerzas de poder de los grupos de presión, la omisión de los recursos para la infraestructura escolar y la contratación de maestros ocasionando que el plan de acción se modificará por el grado de aceptación, neutralidad o rechazo del grupo de presión; el SNTE y la relación con el gobierno estatal son muestra de los nuevos caminos en el momento de la implementación de las políticas educativas.

De esta manera, se advierte que para echar andar la ENSUPEH se tomó en consideración la intervención de la sección 15 del SNTE en la elaboración del “plan de acción” y la puesta en marcha, al respecto, Oslack (1978) y Bobbio (2009) señalan que el Estado por medio de los que tienen derecho de mandar, establecen relaciones de dominación las cuales se “cristalizan en aparatos instituciones, a través de ciertos medios materiales por medio de organismos burocráticos que garanticen la relación social de dominación” (p. 25),

en este sentido, en el estado de Hidalgo esta relación de dominación continuó siendo una práctica y que en muchas ocasiones a generado un anquilosamiento debido a la inercia propia del sistema educativo.

En este sentido, dentro del gremio magisterial existe un cacicazgo de la educación vinculada a los grupos con dominio, como el SNTE, quien, en conjunción con el gobierno, mueven los hilos para elaborar, apoyar o cambiar las políticas (Ornelas, 2008), al respecto, al interior del estado de Hidalgo, la sección 15 del SNTE juega un papel preponderante en la elaboración y ejecución de ellas.

El SNTE, como actor social ha acompañado las políticas públicas neoliberales, a partir de la presencia de líderes en órganos de representación política (Góngora y Leyva, 2007), tanto a nivel federal como estatal; lo que implica su predominio en los espacios decisorios de las políticas públicas basados en intereses, conservación del poder mediante la vía institucional, de aquí radica la importancia de las funciones de mando (Ornelas, 2008).

Se puede advertir que en los diferentes tramos de la implementación de la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH existió una acción conjunta entre las autoridades educativas estatales y la representación de la sección 15 del SNTE, quienes jugaron un papel predominante en su desarrollo.

Uno de esos tramos en la implementación, fue la designación de la función directiva, que se dio mediante juegos de poder de los grupos con predominio en el ámbito educativo, estos juegos están estrechamente vinculados con las reglas del juego limpio, en la forma en cómo los directivos tienen permitido y lo inadmitido para llevar a cabo en su gestión.

El SNTE juega un papel preponderante en la asignación de actores educativos, los cuales son elegidos para conservar la legitimidad en el campo. Con base en lo anterior, la designación de la función directiva en la ENSUPEH, se encuentra apropiada por la organización sindical; este grupo, posiciona a diversos actores en distintas funciones de mando, que le otorga beneficio y a su vez le concede legitimidad.

Al respecto, el primer director tuvo una gestión fugaz al ser destituido de forma precipitada, porque no compaginó con la sección 15 del SNTE, mientras que el segundo director solo estuvo un ciclo escolar, el tercero duró un poco más de diez años y el cuarto

director, aún en funciones, ha permanecido hasta este momento ocho años, por lo que se advierte que su temporalidad está estrechamente vinculada con las reglas del juego.

La negociación entre las autoridades educativas y la representación de la sección 15 del SNTE fueron indispensables en varios tramos de la implementación de la política de profesionalización docente, muestra de ello el concurso de oposición, para el ingreso de docentes a la ENSUPEH, que una vez terminado dicho proceso fueron removidos los maestros que se opusieron al proyecto del SNTE, perdiéndose dicho proceso, sin embargo, el ingreso de los nuevos maestros se dio mediante negociación, lo que reconfiguró de ahí en adelante el ingreso de los docentes de la ENSUPEH, llevado a cabo de forma tradicional (propuesta sindical), comisión SEPH – SNTE.

La historia está presente en la toma de decisiones, en las estrategias que implementan los actores sociales, ello le da continuidad y estabilidad a las prácticas, las cuales son naturalizadas y si se cuestionan generan una sanción, en favor de la conservación del poder.

CAPÍTULO III

CLAROSCUROS EN LA ALINEACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Como se analizó en el capítulo dos, la implementación de las políticas de profesionalización docente no se concretó sólo por mantó del Gobierno Federal, en este proceso el aparato burocrático y la capacidad de los recursos financieros del Estado, así como la injerencia del grupo de presión del SNTE, fueron elementos que concurrieron y dieron un cambio a los objetivos iniciales.

De esta forma en el presente apartado se continúa analizando el proceso de concreción que osciló entre el establecimiento las reglas formales (normas, acuerdos, planes y programas de estudio) e informales (negociaciones) que ocasionaron desviaciones, retrasos e incumplimientos, dadas las relaciones sociales entre los actores con legitimidad en el campo educativo, la SEP y el SNTE impactaron en los resultados.

Las autoridades y la representación del SNTE cuentan con capacidades de intervención en la implementación de las políticas educativas, ya que como lo señalan Frigerio, Poggi y Tiramonti (1992), el SNTE es un actor que posee poder, en la medida en que tiene capacidad de hacer prevalecer su posición e influir en la toma de decisiones, obtener reconocimiento, tener beneficios, privilegios o otorgar nombramientos de cargos, como el caso señalado; en este sentido, estos dos actores tienen el poder de decisión, al predominar en el sendero de las políticas educativas.

En este apartado se alude al marco de interpretación de Ostrom (2010), quien señala que el estudio de las políticas públicas se relaciona con una serie de encadenamientos de arenas que condicionan las interacciones que suceden en otros escenarios de acción, de esta manera afirma que la realidad está compuesta por varias arenas que preinscriben lo que sucede en otros escenarios.

Ostrom sostiene que nuestra acción está influenciada por un conjunto de reglas que suceden en otro nivel, para ello propone el Análisis y Desarrollo Institucional (ADI), bajo el cual busca descomponer la complejidad en sus componentes más simples y después ir en el

sentido inverso, de lo simple a lo complejo a fin de explicar los patrones de interacción de los actores dentro de la estructura jerárquica multinivel.

En este sentido, primero se hace un recuento de cada uno de los sexenios sobre la perspectiva que asumió en cada periodo sexenal, tomando como punto de partida el ANMEB (1992) debido a que las políticas no surgen de la nada, obedecen a un modelo incremental, es decir, a formas ya establecidas, lo que limitan el abanico de posibilidades en la toma de decisiones y de esta manera se reduce el conjunto de problemas que pudiera causarse en el momento de su implementación (Lindblom, 1990).

Desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se generaron políticas educativas bajo un modelo incremental, es decir, con una tendencia de modernización del país, no obstante, se logra advertir que el gobierno codetermina en conjunto con los grupos de presión que legitima para incidir en las políticas; en gran medida el Estado conformado por un sistema administrativo, jurídico y burocrático, estructura relaciones con unos grupos y no con otros, otorgando cierto poder de participación en la toma de decisiones de los grupos corporativos (Gianfranco, 1991).

Estas negociaciones quedan circunscritas entre la SEP y el SNTE, quienes se alían para negociar, legitimar y conservar prácticas de naturaleza corporativa en diferentes planos. En el plano de la organización estas prácticas tradicionales se continuaron efectuando el desarrollo de la ENSUPEH, en la designación de los directivos y en la adscripción de docentes y del personal administrativo; que en el desarrollo de sus actividades oscilaron entre lo dicho a nivel federal, las negociaciones en el ámbito estatal y las autoridades de la ENSUPEH, no obstante, estas determinaciones entre uno y otro nivel causaron que sus actividades se realizarán entre la improvisación, la contingencia y el azar para resolver las situaciones que se presentaron.

En el nivel estatal, las autoridades tomaron la decisión de la emisión de la convocatoria de ingreso de los alumnos a la ENSUPEH en todas las especialidades, aspecto que complicó los problemas que ya se tenían, porque se incrementó de la matrícula escolar de forma exponencial y sin contar con suficientes docentes para atender a la población estudiantil, fue necesario el ingreso de personal docente pero sin presupuesto para su ingreso hubo docentes que regalaron su fuerza de trabajo para atender a los estudiantes.

El ingreso de los docentes se dio de forma paulatina con claves comisionadas de educación básica, ocasionando que muchas veces los grupos fueran atendidos por docentes sin el perfil profesional en el área de formación específica, sin embargo, se necesitaban docentes, por lo que no importó mucho su perfil profesional.

Si bien, el Gobierno Federal trató de subsanar la necesidad de formar a los docentes en servicio y sin perfil para estar frente a grupo, esta política presentó varias inconsistencias como la falta de infraestructura educativa aspecto que problematizó la organización del tiempo escolar, dado que, no se contó con el espacio para concretar aquellas actividades complementarias al trabajo frente a grupo, como la asesoría y las reuniones de academia.

Aunque la política federal pugnó por la expansión de la oferta educativa para la actualización, capacitación y superación profesional de profesores en servicio, con miras a la mejora de la calidad educativa, y a nivel discursivo las autoridades educativas estatales se alinearon a este objetivo, no obstante, no hubo presupuesto para poner en práctica dichos preceptos y con las negociaciones entre las autoridades de la SEPH y el comité de la sección 15 del SNTE dejaron de lado los principios para la cual fue creada la ENSUPEH, como se advierte a continuación.

1. Entre la alineación y el desvío de las políticas de profesionalización docente

Como ya se mencionó, existió una alineación de las políticas estatales a las federales con relación a las políticas de profesionalización docente que dio creación a la ENSUPEH, esta ordenación se observó durante varios trayectos de su ejecución, como en lo enunciado en el Proyecto General de Apertura de la ENSUPEH (abril, 2002), el cual, se abordará más adelante.

En el contexto local, la participación distintos actores sociales entre los que destacaron el gobierno del estado de Hidalgo mediante la SEPH y la sección 15 del SNTE, tuvieron varios encuentros en términos de negociación y acuerdo que trazaron una nueva trayectoria a la considerada de forma inicial.

Con la firma del ANMEB en 1992, se hizo el último intento por federalizar al sector educativo sin perder el control del Gobierno Federal y se impulsó la transferencia de la administración de los servicios a los estados (Zorrilla y Bonifacio, 2008. Según Rodríguez y

Meza (2011) con dicho acuerdo se inició un aparente nuevo federalismo, pero “en el fondo sólo es un viejo-nuevo centralismo burocrático que se basó en cuatro mecanismos de control: normativo, técnico, político y financiero; que no aspira a la devolución de soberanía a las entidades federativas, y mucho menos a una redistribución del poder” (p. 7).

Si bien, el Gobierno Federal continuó controlando la asignación del recurso, la emisión de las reglas de operación de los centros educativos y los planes y programas de estudio, por mencionar algunos, sin embargo, lo que sucede al interior de las escuelas dista con lo establecido, como la flexibilización en la incorporación de los alumnos, como se analiza a continuación.

a.- El Gobierno Federal precisó el termostato

La política de profesionalización docente en el estado de Hidalgo que dio origen a la ENSUPEH utilizó el argumento de la falta de formación docente del profesorado en servicio, como se advirtió en el primer capítulo, donde se mostró el modo en que se concretó la creación de la ENSUPEH; posteriormente en el segundo capítulo en la fase de la implementación se analizó las capacidades del Estado para su concreción, así como la participación del grupo de presión del SNTE, ambos actores se interplayaron y condujeron una ruta distinta a los primeros objetivos enunciados.

Según Skocpol (1989) existe una “necesidad fundamental para los Estados de mantener el control y el orden, para ello se propician reformas” (p. 12) de esta manera, el Estado mediante leyes, reglamentos, acuerdos, circulares que son órdenes expedidos por los poderes de la unión, muestra de la autonomía del Estado en el ejercicio de cierto poder dentro de su territorio.

Lo normado cuenta con la validez de ser cumplida en todos los órdenes de gobierno, de tal forma que una vez promulgadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación deben de ser cumplidas en todo el territorio, según lo establecido por el área de competencia (GF/ 2022).

En términos de normas se identificó que la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH tuvo sus primeras semillas con el ANMEB, en donde el Gobierno Federal expresó la descentralización educativa, sin embargo, continuó definiendo las políticas de formación docente, al determinar “la orientación de los programas para la

formación docente y con ello el tipo de maestro que el país necesitaba” (Sandoval, p.6), en este sentido, Arnaut (1996) sostiene que la profesión docente “es una profesión de Estado”.

El Estado en diferentes momentos ha definido qué se entiende por “profesionalización” al establecer parámetros y criterios que los docentes tienen que cumplir para acceder a ciertas retribuciones, de esta manera en cada sexenio se formulan políticas públicas que incluye el establecimiento de objetivos por alcanzar.

Respecto a las políticas de profesionalización docente, como se ha constatado, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994) se planteó el problema educativo centrado en el excesivo centralismo de los servicios educativos; con la firma del ANMEB, la solución diseñada fue descentralizar la educación, donde “todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasan a ser jurisdicción estatal, pero el Gobierno Federal expedirá los lineamientos” (ANMEB, 1992, p. 12) además de transferir la partida presupuestal a los estados, para la concreción de las políticas federales.

También se dijo que el protagonista de la transformación educativa de México era el maestro, por ello era necesario revalorar su labor a partir de la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo, en pro de la mejora de la calidad de la educación.

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 - 2000), las políticas tuvieron un alto grado de continuidad respecto al sexenio anterior, se mantuvo el mismo discurso modernizador, se planteó la importancia de la participación del maestro, se estableció una política de formación para fortalecer el carácter profesional.

En el ámbito institucional surgió el Proyecto de Transformación de las Escuelas Normales y la reorientación de la formación continua bajo la concepción del desarrollo profesional, más que como actualización. En lo que compete a la idea de maestro, se promovió una idea de identidad profesional, aprendizaje reflexivo y participación colegiada.

En el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000 - 2006) según Zamarripa y Navarro, (2018) aunque se despertó la expectativa de cambio, sin embargo, se continuó con la misma orientación política del sistema educativo que sus antecesores, respecto a la formación inicial se dio continuidad al Programa de Transformación y Fortalecimiento Académicos de las

Escuelas Normales (PFFAEN) y a la formación de docentes en servicio al Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNap), ambos programas originados en el gobierno de Ernesto Zedillo. La política de este gobierno tuvo una tendencia al pensamiento pedagógico centrado al aula, planteando la necesidad de transformar la práctica docente.

Posteriormente en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006 - 2012) plasmó en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) que, era necesario la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, donde el 80% de los cursos nacionales y estatales comprenderán matemáticas, ciencias, español, historia y formación cívica y ética, con la participación de Instituciones de Educación Superior de reconocido prestigio, se evaluaría las competencias adquiridas por los docentes para certificadas, asimismo, se hizo mención que los profesores cuyos estudiantes mostrarán un bajo rendimiento en pruebas estandarizadas como ENLACE deberán tomar cursos orientados (SEP, 2008, p.8).

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012- 2018), se consideró que, para la formación de docentes en servicio se debería ofertar cursos y talleres de capacitación y actualización, ya que años atrás la experiencia de Carrera Magisterial mostró las limitaciones por su asociación con estímulos, por lo que se quería evitar la capacitación y actualización ligadas a incentivos económicos, para impedir que estos condicionarán los procesos formativos.

Durante este sexenio se dijo que se darían cambios profundos en el Sistema Educativo Nacional basados en la creación del Servicio Profesional Docente y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, en cuyo marco se pretendió el establecimiento de mecanismos para garantizar una mayor calidad y pertinencia de la formación en servicio.

El INEE evaluó la función docente, “calificado como “idóneo” o “no idóneo” y con ello reguló los aspectos contemplados en la Ley del Servicio Profesional Docente, como el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia. En el ingreso a la carrera docente se dijo que se realizaría bajo concurso, en el que podían participar todos los profesionistas, mencionado por el Secretario de Educación en turno, Aurelio Nuño Mayer “Cualquiera que tenga un título de licenciatura puede ser maestro” [Periódico Excélsior, 2016].

Actualmente en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador el problema que se estableció fue la revalorización de los maestros, para ello se canceló la reforma educativa del sexenio pasado, que concierne a aspectos laborales punitivos. Se expidió la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM) que regula el ingreso de docentes y la promoción horizontal y vertical, en este sexenio se sustituye el término de calidad de los docentes por el de excelencia, se tiene como referencia el modelo de la Nueva Escuela Mexicana.

Durante estos sexenios se demuestra las acciones de cada uno de ellos tratan de regular respecto a las políticas de profesionalización docente, no obstante, se advierte que “el Sistema Educativo Nacional ha mostrado estabilidad durante largos periodos y en ocasiones, se han presentado algunos cambios sustanciales” (Zamarripa y Navarro, 2018, p. 19).

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994), el discurso modernizador detonó un largo periodo de estabilidad en la disertación de la educación como un “derecho y un vehículo de progreso nacional (Aguirre, 2000). De esta manera, durante el salinismo, se colocó al centro nuevos discursos, como descentralización educativa, calidad de la educación, revalorización docente, cobertura en la educación, el financiamiento de la educación y participación de los actores sociales estas enunciaciones generaron juegos políticos en los niveles locales, sin embargo, continuaron los juegos federales entre la SEP a nivel nacional y la Representación del SNTE nacional.

Estos juegos políticos se dieron en el ámbito federal y estatal que, durante los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel continuaron con la misma orientación política del Sistema Educativo Nacional, apegado al principio modernizador bajo la cual se operó las políticas de profesionalización docente por parte del Estado y el cual se asoció el SNTE, como su aliado político.

Asimismo, los Programas Nacionales de Desarrollo han reconocido “la necesidad de mejorar la calidad de la educación y vinculan la formación inicial y continua del magisterio” (Casillas y Barba, 2009, p. 39), con miras a una estrategia modernizadora, a partir de la necesidad de hacer cambios en la formación inicial y continua de los docentes.

Puntualmente, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la política federal sostuvo la necesidad de formar a los docentes en servicio y sin perfil para ello emitió la normatividad, en el Plan Nacional de Desarrollo (1995 - 2000), el Programa de Desarrollo Educativo (1995 – 2000), Ley General de Educación, los acuerdos 284 y 269, así como el Plan 1999 de la Licenciatura en Educación Secundaria para cubrir esta insuficiencia social, estos aspectos hicieron eco y fueron capitalizados por la política estatal y señalados en varios momentos de la concreción de la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH, como se sostiene a continuación.

b.- La política de profesionalización docente se dio en cascada

Como ya se planteó durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hubo cambios sustantivos apegados al principio modernizador que continuó en los subsecuentes sexenios; en este sentido, durante la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León, la política de profesionalización docente consideró como una necesidad incipiente la actualización y perfeccionamiento de los docentes en servicio.

En el Programa de Desarrollo Educativo (1995 – 2000) mencionó que era prioritario la transformación y el fortalecimiento académico de las escuelas normales, en este momento la política de este sexenio señaló que los maestros de educación básica eran un factor decisivo en favor de la calidad de la educación y la alternativa de solución a esta problemática fue brindar una formación inicial consistente y de actualización para los maestros en servicio:

[...] Entre los factores con mayor influencia en el desempeño de los educadores se encuentran una formación inicial sólida y congruente con las necesidades del trabajo, y un sistema que ofrezca oportunidades permanentes para la actualización y el perfeccionamiento profesional de los maestros en servicio. En ambos aspectos, la situación en general no ha sido satisfactoria, por lo que su transformación en el futuro inmediato constituirá una de las más altas prioridades de la política educativa del gobierno federal y de los gobiernos estatales, los cuales poseen facultades concurrentes en este terreno (GF, 2000, p. 26).

Al respecto, Skocpol (1989) alude que “Los Estados debe ser concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas que pueden formular y perseguir objetivos que no son un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos”

(p. 12), es decir, el Estado tiene cierta autonomía al establecer una serie de normas, además de contar con capacidades para alcanzar objetivos, por la vía de un aparato administrativo.

Con el Programa de Desarrollo Educativo de Ernesto Zedillo, se trazaron objetivos y mediante los distintos órdenes de gobierno admitió “la participación de las autoridades estatales, municipales y de otros actores sociales” (GF, 2000, p. 26) a favor de los objetivos diseñados, en este sentido, se mencionó la relevancia de la “creación y extensión de servicios educativos, nuevas modalidades y mayores oportunidades educativas en educación superior” (GF, 2000, p. 27) a fin de incrementar los servicios en las entidades atendiendo las necesidades sociales. Dentro de estas modalidades de enseñanza surgió la modalidad mixta bajo la cual se sustentó la creación de la ENSUPEH, como se verá después.

El Gobierno Federal (1995- 2000) como lo establece la normatividad, se colocó como rector de los procesos de actualización, capacitación y superación profesional de los docentes y de la atención a la población en materia educativa, mediante el establecimiento de leyes, acuerdos y normas, por mencionar algunos, expresado de la siguiente manera: “El Gobierno Federal mantendrá por medios normativos el carácter nacional de la educación” (GF, 2000, p. 15), por lo que, se advierte que el Gobierno Federal se atribuyó la formulación de normas y criterios académicos, el establecimiento de la formulación de Planes y Programas de Estudio y la propuesta de lineamientos básicos de organización de los servicios.

La responsabilidad de las decisiones está en manos del ejecutivo federal, es decir, de las autoridades que detentan el poder de mandar, quienes están investidos de legalidad, “desde el ámbito público quienes deciden pueden formular política pública” (Tamayo, 1997, p. 292), al respecto, quienes decidieron garantizaron el control de la instancia federal de la formación docente.

La conducción de la educación también estuvo contenida en la Ley General de la Educación, en el que se precisó las intenciones de la política del Gobierno Federal, en él se estableció que la autoridad educativa federal y las autoridades de cada entidad del país deberían de organizar y operar el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica (GF, 2000, p. 26).

Los anteriores documentos señalados enmarcan las intenciones del Gobierno Federal, no obstante, en el ámbito estatal también el aparato burocrático estableció ciertas acciones en favor de los procesos de superación profesional de los maestros, estas acciones por principio de cuentas estuvieron delineadas en el Proyecto General de Apertura de la ENSUPEH, documento en donde las autoridades estatales refrendaron esta normatividad del Gobierno Federal, que ya se mencionó en el capítulo dos, las normas de operación estaban centradas en lo reglamentado para la modalidad mixta:

[...] En el presente documento se transcribe el documento oficial emitido en el año 2000, por la Secretaría de Educación Pública, donde se establecen los criterios, requisitos, formas de organización del trabajo académico y procedimientos a seguir para la operación de los servicios de la Licenciatura en Educación Secundaria en Modalidad Mixta.

Estas disposiciones normativas tienen la finalidad de asegurar la aplicación plena de las orientaciones, enfoques, contenidos y formas de evaluación, así como el logro de los propósitos formativos que se establecen en el Plan y Programas de Estudio de la Licenciatura en Educación Secundaria, vigentes a partir del ciclo escolar 1999- 2000.

La toma de decisión de las autoridades estatales de adherirse a la política federal según Lindblom (1990) sucede porque los decisores públicos toman decisiones basadas en el modelo incremental, donde las decisiones son pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costos y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas. Dicho con claridad, el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás” (p. 296).

Por tanto, las autoridades estatales se adhieren a lo ya establecido, siendo la “política de formación docente una atribución del gobierno federal, por ello, tiene un rasgo centralizador que en algunos de sus efectos es inadecuado” (Casillas y Barba, 2009, p. 38), en este sentido, la política federal tiene mucha influencia en la planeación que se lleva a cabo en las entidades federativas, debido a que “la definición del currículo para la formación docente es una atribución legal del Gobierno Federal” (Casillas y Barba, 2009, p. 38), en suma, el ámbito federal tiene el control de la formación del magisterio, aspecto que reduce el número de alternativas.

Tamayo (1997) sostiene que en las elaboraciones de las políticas suelen estar presentes otros factores “como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la divergencia de intereses, la inexistencia de objetivos claros, la presencia de presiones de grupos” (p. 292), ello se puede advertir, en distintos tramos de las políticas de profesionalización docente se encuentra la participación legítima de la representación del SNTE, ya que las autoridades educativas a nivel nacional señalaron que con estas acciones “se da respuesta a una reiterada demanda del SNTE, con la cual el Gobierno de la República coincide plenamente” (GF, 2000, p. 26).

De esta manera, el Gobierno Federal reconoció a la Representación del SNTE, como un actor preponderante en el espacio educativo, Zamarripa y Navarro (2018) destacan que “dentro del sistema educativo, los maestros son un grupo poderoso de interés y sus sindicatos influyen de manera importante en las decisiones del gobierno” (p.21), por tal razón tiene poder en el ámbito educativo, como lo señaló el propio Gobierno Federal:

[...] El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha mostrado un interés decidido y constante en el mejoramiento de la formación de maestros y en el establecimiento de un sistema eficiente y accesible de actualización y superación de los profesores en servicio. El Gobierno de la República ha establecido el compromiso con la organización sindical de atender estas cuestiones en el plazo más breve. Mejorar las condiciones de formación y desarrollo profesional de los educadores no sólo corresponde a una necesidad educativa de primer orden, sino también a una demanda gremial inobjetable (GF, 2000, p. 11).

El Gobierno Federal favoreció y legitimó la participación del SNTE, como un actor social importante en el ámbito educativo mediante la vía legal, como fue expresado en la Ley General de Educación, que otorgó de nueva cuenta legitimidad al ser el interlocutor y negociador con el gobierno, dado que el gremio magisterial sólo puede ser escuchado mediante esta organización, el SNTE, es el intermediario entre los maestros y el gobierno, (Oliver, 2019), como también se estableció en el ANMEB.

Ejea (2006) sostiene que el aspecto político está presente en las fases de la toma de decisiones y en la implementación de las políticas públicas, donde las autoridades federales suelen integrar las peticiones del gremio magisterial, como lo fue el Programa de Desarrollo Educativo (1995 – 2000) que integró diez estrategias de acción sugeridas por el SNTE.

Se puede advertir, que la creación de la ENSUPEH, estuvo orientada por los dos grupos con legitimidad de participación, las autoridades de la SEPH y los representantes del comité de la sección 15 del SNTE, sin embargo, desde que surgió hasta que se puso en juego las líneas de acción aparentemente se apegó a la normatividad del Gobierno Federal, como el PND (1995- 2000), PDE (1995 - 2000) la Ley General de Educación, el acuerdo número 269 (28 de marzo de 2000), y acuerdo número 284, (21 de septiembre de 2000), en este último, se señaló el Plan de Estudios para la formación inicial de profesores de educación secundaria en modalidad mixta para la superación y el perfeccionamiento de profesores en servicio, como se abordará más adelante.

Además de los anteriores acuerdos, otra de las acciones de las autoridades educativas federales, fue la definición de los Planes y Programas de Estudio del Plan 1999, con el que surge la ENSUPEH y se mantiene vigente en la modalidad mixta, hasta este entonces:

[...] Este plan de estudios tendrá vigencia en todos los planteles públicos y privados que ofrecen la formación inicial para profesores de educación secundaria.

Este plan forma parte del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuela Normales desarrollado por la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con las autoridades educativas de las entidades federativas.

Los documentos básicos son los siguientes: En el primer documento se detallan los rasgos deseables del futuro maestro de educación secundaria – perfil de egreso– que constituyen el referente principal para la elaboración del plan de estudios.

El segundo documento describe los criterios, orientaciones y lineamientos que regulan los contenidos, la organización y secuencia de las asignaturas, así como otras actividades relacionadas con el plan, y define estrategias comunes del trabajo académico y del desempeño del personal docente, indispensables para que los propósitos formativos se alcancen realmente en la práctica.

En el tercer documento se exponen la estructura general del plan, la lógica de la organización de contenidos y actividades de los programas de estudio y se presenta el mapa curricular, en el que se puede apreciar la distribución de las asignaturas en los ocho semestres de la licenciatura, así como sus respectivas cargas horarias (GF/1999).

El Gobierno Federal estableció el plan de estudios y con ello los contenidos curriculares, además trató de regular las actividades académicas, las formas de organización

de los cursos, descargas administrativas de los docentes, el número de horas por asignaturas a partir de los cuales se organizó la dinámica institucional de la ENSUPEH.

Por lo tanto, la política estatal se alineó a partir de la política federal para la superación y el perfeccionamiento de maestros en servicio del nivel de secundaria del magisterio hidalguense, existió una disposición ordenada de una serie de encadenamientos entre distintos niveles de mando, expresadas en el decreto de creación de la ENSUPEH:

[...] La educación básica, finaliza con la educación secundaria y esto hace necesario un trabajador de la educación comprometido con los principios de la escuela pública, con los propósitos de este nivel educativo y que responda a los requerimientos de los planes nacional y estatal de desarrollo [Diario Oficial, 24 sep. 2001].

En suma, la política federal marcó la pauta de los procesos de formación inicial, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes en servicio, a la cual se adhirió la política estatal y se fundamentó creación de la ENSUPEH, de igual manera, el Gobierno Federal precisó la organización, no obstante, las condiciones particulares en la que surgió la escuela, los actores con fuerte participación en las políticas educativas, además de los actores en su interior del plantel generaron modificaciones y desviaron los objetivos iniciales, como se observa a continuación.

c.- Entre lo establecido y lo posible, en la organización del tiempo escolar

La ENSUPEH surgió en la modalidad mixta, con jornadas de trabajo en los días sábados, domingos, periodos vacacionales y receso escolar; bajo las cuales se rigió la organización del tiempo escolar en los primeros años de vida de la ENSUPEH.

Como se pudo advertir, en el momento de efectuar una política pública, se “desatan muchas oportunidades, expectativas, poderes, intereses, así como cargas de trabajo, responsabilidades, operaciones y decisiones” (Aguilar, 1992, p. 17); al respecto, en el plan de acción se presentaron varias expectativas expresadas desde el ámbito federal, muestra de ello fue el acuerdo 284, documento que señaló que la modalidad de enseñanza mixta estaba orientada a la formación de docentes en servicio:

[...] Los estudios para la formación de profesores, en la modalidad mixta, están dirigidos a profesores frente a grupo de los diferentes niveles educativos, que desean prepararse para ingresar al servicio en la educación

secundaria, en especial a los maestros que laboran en escuelas de educación básica (GF/ 2000/p.1).

A partir de lo anterior, con el acuerdo número 284, el Gobierno Federal trató de regular las formas de distribución del tiempo escolar con carácter de obligatorio para las escuelas normales que atienden alumnos en la modalidad mixta; este documento estableció, que las actividades bajo esta modalidad de enseñanza que necesitaban una organización del tiempo escolar distinta a las señaladas en las formas escolarizadas, debido a ello, las clases se programarían en sábados y días continuos seleccionados dentro de los periodos de receso escolar y vacaciones (GF/ 2000, p. 2).

Tamayo (1997) afirmó que la implementación de la política es una maquinaria burocrática en movimiento que adopta una multitud de decisiones y no solo una toma de decisión en un momento determinado; en el proceso para iniciar actividades en la ENSUPEH estas múltiples decisiones se fueron adhiriendo a las normas establecidas por la política respecto a la superación docente.

De esta forma, la comisión bipartita (autoridades educativas estatales y en conjunto con la representación de la sección 15 del SNTE) en la elaboración de la convocatoria para la conformación de la primera plantilla docente de la ENSUPEH se dio a conocer a los aspirantes las condiciones de trabajo, para ocupar la función docente, donde se explicó, los días de trabajo:

[...] De la jornada de trabajo: Las actividades de docencia se realizarán sábados, domingos, periodos vacacionales y receso escolar, para cumplir 38 sesiones semestrales, las horas restantes deberán de cubrirse entre semana en el horario en que la autoridad escolar determine, en actividades de planeación, trabajo colegiado y desarrollo de comisiones [El Sol de Hidalgo, 29 may. 2002].

Lindblom (1990) señaló que, bajo la mirada del método incremental, los decisores “han de elegir únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de valores” (p. 49), es decir, quien decide en la administración pública no se ocupa del problema de raíz, por lo que el decisor, sólo tiene un campo de acción limitado y administrativamente aceptable basándose en las políticas anteriores o ya estructuradas.

La política estatal en un inicio se alineó con el discurso que emitió la política federal, por lo que, los candidatos a ocupar la función docente, conocían las condiciones del calendario especial en el cual tendrían que desempeñar la jornada de trabajo de forma no escolarizada.

Asimismo, en apego a la normatividad, la ENSUPEH inició sus actividades con el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria en la modalidad mixta (1999), documento que señaló que se debería contar con un grupo de profesores que trabajara con los estudiantes los días programados en el calendario especial de la modalidad.

Por lo que se advierte, que la política federal trazó gran parte del funcionamiento escolar y la cual, aparentemente se alineó la política estatal; como la programación del trabajo frente a grupo, dispuesto los días sábados y domingos, así como, en periodos vacacionales, durante 38 días efectivos de trabajo frente a grupo, como lo mencionan los informantes: “[...] pero nosotros teníamos que impartir las clases en 38 días, los sábados, los domingos y en el receso escolar que están establecidos en el acuerdo 284, ese acuerdo es muy importante” (E02XHL/JHG/16/12/2019/11y12).

Los docentes fundadores señalaron que: “[...] La ENSUPEH, nace con la modalidad mixta, y entonces pasaba que trabajamos los días sábados y domingos, entrábamos hasta el martes, como docentes” (E02XHL/JHG/16/12/2019/11). No obstante, aunque la política federal permeó en la vida del plantel, en relación a la cantidad de días frente a grupo y el calendario especial; las autoridades estatales decidieron que las clases se llevarían a cabo, también los días domingos: “[...] trabajamos los fines de semana, nada más con los alumnos, descansamos lunes y martes, nos incorporábamos el día miércoles, así comenzamos a trabajar” (E02XHL/JHG/16/12/2019/11y12).

La política federal detalló que el calendario de la modalidad mixta podría adaptarse a las condiciones específicas de cada entidad federativa conforme a las normas y orientaciones académicas que establece el documento respetando el inicio de los periodos semestrales, por lo que se observa una aparente consecución del acuerdo, ya que las autoridades educativas estatales, adaptaron el calendario de la modalidad mixta a las condiciones específicas de la entidad, como la consideración de trabajar los días domingos, y a nivel federal, sólo se normó el trabajo frente a grupo, los días sábados: “[...] trabajamos sábados y domingos y las

jornadas eran muy amplias, también, llegábamos a trabajar en semana santa, en vacaciones de verano” (E01XHL/DGM/13/12/2019/10).

A partir de lo anterior, la política estatal buscó la concordancia discursiva con la política federal, especificó que se llevarían a cabo 38 sesiones de trabajo, además estipuló que el calendario especial comprendía los sábados, los días consecutivos de los recesos de clases y periodos vacacionales indicados en el calendario oficial que establece la Secretaría de Educación Pública (GF, 2000, pp. 2 - 8).

Como ya se mencionó, la organización del tiempo escolar trató de regularse desde el ámbito federal, se establecieron las tareas docentes y actividades complementarias a la docencia en la ENSUPEH; como la realización de planeaciones, impartición de asesorías y reuniones de academia, desempeñadas entre semana, dado que los fines de semana, eran dedicados para impartir clases frente a grupo:

[...] Pero trabajábamos, este, los fines de semana con los alumnos, descansábamos lunes y martes; y nos presentábamos hasta el miércoles, y entonces de miércoles a viernes estábamos aquí en la escuela que nos prestaron, en el CREN “Benito Juárez”, realizando nuestras actividades de las academias, planeando, dando asesoría, todo eso, lo hacíamos entre semana (E02XHL/JHG/16/12/2019/12).

Aunque fue regulado por la política federal, los actores al interior de la escuela las modificaron, al respecto, Frigerio, Poggi y Tiramonti (1992) sostienen que las organizaciones “son las estructuras que articulan disposiciones formales, así como las reglas y procedimientos informales que norman la estructura de conducta de los actores” (p. 100).

Al interior de las escuelas existen comportamientos que oscilan entre lo formal y lo informal, entre lo normado y lo posible; en la ENSUPEH existieron discrepancias entre lo ordenado y las rutinas de los actores, como el hecho de dejar de realizar varias actividades normadas desde el ámbito federal y retomadas por la política estatal, pero con rapidez dejaron de realizarse, en la naciente escuela normal.

Skocpol (1989) pone énfasis al impacto del aparato gubernamental y la sociedad, es decir, sostiene que los “Estados pueden ser considerados como organizaciones mediante las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos” (p.10) y alcanzarlos según sus recursos estatales disponibles, por lo que el aparato del Estado puede formular y perseguir

objetivos propios, por tanto no es un simple reflejo de las demandas sociales o de los intereses de grupos de la sociedad, es decir, el gobierno no es un receptor pasivo de la interacción entre los actores sino que puede impactar en las relaciones sociales que se gestan entre ellos; por tanto el Estado y la sociedad se codeterminan mutuamente; por ello, “la vida pública no surge sólo de las sociedades, sino en los puntos de encuentro de los Estados y las sociedades” (p. 40).

Inicialmente las actividades en la ENSUPEH se trataron de apegarse a la normatividad, según los informantes “[...] se trabajaba en academias, inclusive era más factible, era más común y más y algo más constante de lo que se trabaja hoy, o ahora” (E02XHL/JHG/16/12/2019/10). Al respecto, el acuerdo 284 fue modificado por los actores al interior del plantel y dadas las condiciones que se tenían dejaron de realizarse, como lo señaló otro informante:

[...] En un inicio, como éramos pocos e íbamos creciendo y trabajábamos los sábados y domingos con los alumnos y a partir de los miércoles, más bien; desde martes, miércoles, jueves y viernes o bien cuando trabajábamos los domingos, desde miércoles trabajábamos en la escuela normal del CREN, nos integramos realizábamos reuniones de academia y se hacía todo el trabajo de organización, aunque sea en las sombrillitas (E03XHL/PD/17/12/2019/8).

Por lo que se advierte, que los docentes no emergieron como un actor social, sino se alinearon a las consideraciones de los actores con participación legítima de las políticas educativas a nivel local, es decir, aunque los docentes tenían adversidades en las circunstancias en que desempeñaron las actividades académicas y colegiadas, estas se llevaron a cabo en apego a la regulación del Gobierno Federal y replicado por el gobierno estatal, en términos de discurso.

La política de profesionalización docente mostró ciertos desórdenes en diferentes tramos de su implementación de la naciente escuela, las actividades se desarrollaron en instalaciones prestadas, lo que hacía que se buscarán espacios y tiempos para realizar el trabajo conjunto:

[...] Nosotros teníamos ocupada toda la semana, o sea en academias, porque hacíamos academias, hacíamos organización, porque trabajábamos lo del

PEFEN²², trabajábamos en conjunto con los compañeros (E05XHL/JJL/03/03/2020/13).

Según Aguilar (1992) todo proceso de implementación de las políticas públicas tiene varios “puntos de decisión” o decisiones colectivas y cada una de las decisiones conlleva la aprobación de varios actores, los cuales pueden impedir o hacer que se lleve a cabo una acción ya sea en forma, en tiempo o en contenido.

Al respecto, la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH presentó decisiones colectivas por parte de los actores del plantel quienes en un momento inicial hicieron lo posible para cumplir con lo establecido en la política federal, dicho por los informantes “[...] desde esos tiempos, para nosotros eran los días completos ahí, en la escuela, tuviéramos tiempo completo o no tuviéramos tiempo completo” (E05XHL/JJL/03/03/2020/13), representó un compromiso por parte de los docentes, que independientemente de la clave y de la cantidad de horas que ostentaban, tenían que estar de tiempo completo con las actividades extracurriculares que se les encomendaron.

Las actividades frente a grupo se realizaron exclusivamente los fines de semana, mientras que las actividades complementarias se llevaron a cabo entre semana en instalaciones prestadas de la escuela normal del CREN, aunque se carecían de condiciones idóneas, eran más frecuentes, según los informantes.

[...] En un inicio entrábamos a las ocho de la mañana y salíamos a la una de la tarde, regresábamos a las cuatro y salíamos a las ocho de la noche. Nada más salíamos a comer, todo esto sucedió en el primer ciclo, te estoy hablando desde el primer ciclo, ya después, ya se regularizó (E05XHL/JJL/03/03/2020/13).

Aunque hubo una normatividad del Gobierno Federal y su consecución discursiva, en los diferentes niveles de mando; la manera en cómo se orientó y se concretó en el estado de Hidalgo, obedece a una forma de hacer política al interior del estado, sin presupuesto y con enmiendas y retrasos en el caso de la ENSUPEH que propició una especie de bola nieve, donde cada vez que se hacían más grandes las problemáticas que trataban de solucionar.

De acuerdo con Aguilar (1992) a partir del plan se definen los parámetros de acción de los actores, en este sentido, las autoridades estatales a partir del Proyecto de Apertura de la

²² Programa para el Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas.

ENSUPEH, definió los parámetros dentro del cual se movilizaron los diversos actores para profesionalizar a los docentes en servicio.

Si bien, las primeras consideraciones fueron otorgadas por el Gobierno Federal en el Plan de Desarrollo Educativo 1995 -2000 y el pronunciamiento de los acuerdos números 269 y 284, documentos que expresaron los objetivos de formación de los docentes en servicio del nivel de secundaria, específicamente el acuerdo 284 alineó las formas de organización en la modalidad mixta, se analizó que los actores de la ENSUPEH las fueron modificando con el paso del tiempo, hasta que dejaron de realizarse.

Aunque la política federal delineó los criterios de ingreso de los alumnos, se desvió dicha normatividad, dado que los actores con legitimidad en el ámbito educativo, flexibilizaron dichos criterios, aspecto que configuró la matrícula escolar de manera plural, es decir, los alumnos de la ENSUPEH eran administrativos o docentes frente a grupo, como se señala a continuación.

d.- Flexibilización en la incorporación de alumnos

La formación, actualización, capacitación y superación de los docentes en México históricamente ha sido delineada por el Gobierno Federal, a partir de un “plan define los parámetros dentro de los cuales se pueden mover los actores” (Aguilar, 1992, p. 26). En este aspecto, el Gobierno Federal es quien establece las bases en términos de leyes, de contenidos, de requerimientos y de criterios de incorporación y de acción de los docentes y alumnos.

La política pública para profesionalizar al magisterio en el estado de Hidalgo se fundamentó en el acuerdo número 284 y en el Plan y Programas de estudio de la Licenciatura en Educación Secundaria vigentes a partir del ciclo 1999 - 2000, documentos que expresaron las expectativas, los objetivos, la organización del trabajo académico, criterios de ingreso de los alumnos, lo anterior fue alineado discursivamente en el decreto de creación de la ENSUPEH, en su artículo segundo: “[...] Para la operación de la licenciatura en educación secundaria en sus diferentes especialidades, se sujetará a lo establecido en el plan de estudios vigente y se impartirá en la modalidad mixta” [Periódico Oficial, 24 sep. 2001].

Por medio de la cámara alta y la cámara baja, se establecen las políticas que regulan en materia educativa la formación de docentes, en este sentido, el acuerdo 284 estableció en el

apartado de “normas” los requisitos de ingreso para quienes deseaban cursar la Licenciatura en Educación Secundaria en cualquiera de sus especialidades:

[...] Todo aspirante a realizar estudios de Licenciatura en Educación Secundaria en la modalidad mixta deberá cumplir los siguientes requisitos de ingreso:

- a) Entregar constancia que lo acredite como maestro en servicio frente a grupo en una escuela de educación básica o en alguna institución de cualquier nivel educativo que cuente con la autorización respectiva.
- b) Presentar comprobante que demuestre un mínimo de dos años de experiencia laboral frente a grupo, expedido por el área de personal correspondiente.
- c) Cubrir los requisitos y procedimientos, adicionales a los anteriores, que establezca la autoridad educativa responsable de los servicios de formación de profesores en la entidad federativa.
- d) Para tener derecho a cada reinscripción semestral, los estudiantes deberán continuar frente a grupo durante el tiempo que duren los estudios y deberán comprobarlo mediante constancia de la autoridad escolar correspondiente. (GF/ 2000/ p. 2).

Estos requisitos expresados en dicho acuerdo, fueron retomados por las autoridades educativas estatales, quienes, mediante la emisión de la convocatoria de ingreso a la ENSUPEH, solicitaron los siguientes requerimientos:

DE LOS REQUISITOS.

Para obtener ficha los interesados deberán presentar:

- a.- Título de profesor en educación preescolar o primaria.
- b.- Certificado completo de estudios de bachillerato, con promedio general mínimo de 7.0 (carrera terminal, no) en caso de ser profesores en servicio que no cuenten con título profesional.
- c.- Copia del acta de nacimiento
- d.- Constancia de servicios expedida por la Coordinación de Administración y Desarrollo de Personal del IHE, en la que se indique tener como mínimo dos años de experiencia laboral frente a grupo.
- e.- Copia fotostática del talón de cheque.
- f.- Dos fotografías tamaño infantil recientes. (El Sol de Hidalgo/01/06/2002).

La política estatal, mediante el pronunciamiento de la convocatoria para la incorporación de los primeros alumnos de la ENSUPEH, discursivamente se alineó bajo el cobijo de la política federal; en ella se mencionó lo que se espera que suceda.

Al respecto en el proceso de implementación de la política de profesionalización docente tuvo un objetivo esperado, calculado y condiciones iniciales para encadenar una serie de acciones en la implementación de la política pública; al respecto, Aguilar (1992) sostiene que este proceso busca que la legislación tenga un curso de acción efectiva, al tratar de convertir un deseo en concreto, como lo fue la convocatoria para el ingreso de alumnos a la ENSUPEH, la cual trató de convertir en una realidad la actualización, capacitación y superación profesional de los docentes en función, como lo señala un informante:

[...] una de las condicionantes que establecía la convocatoria para ingresar a la normal como estudiantes, era que tenían que ser maestros en servicio, en cualquier nivel, con dos años de experiencia, y esto lo tenían que acreditar con una constancia de la Secretaría de Educación Pública, es decir, no era una constancia de su director o su inspector o de su jefe de sector, no, tenía que ser una constancia de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo (E01XHL/DGM/13/12/2019/4 Y 5).

Aunque existió un objetivo inicial, no obstante, el proceso de implementación no se dio de forma lineal, se presentaron varios puntos de quiebre, es decir, la necesidad de demostrar dos años de experiencia mediante una constancia de la SEPH fue solicitada desde la primera convocatoria para la incorporación de los alumnos a la ENSUPEH, pero fue modificada de manera discrecional, por los actores sociales con legitimidad de participación en el campo educativo (SEPH /SNTE), quienes, a partir de la negociación, flexibilizaron los requisitos, determinados por el Gobierno Federal, aunque no se dejó de solicitar en el proceso de incorporación expresado en la emisión de la convocatoria, se desvió de forma velada:

[...] se flexibilizó, digo, porque no se le “cuartaba” la posibilidad de que tuvieran estos compañeros la oportunidad de iniciar su licenciatura y la autoridad a instancia, debo decirle del SNTE; ¡Bueno!, A petición del SNTE, la autoridad flexibilizó y daba apertura a todos esos compañeros que no estaban frente a grupo (E01XHL/DGM/13/12/2019/12).

La toma de decisiones en el proceso de implementación de las políticas públicas no se da de forma vertical y unilateral, Skocpol (1989) enfatizó que toda política tiene impacto sobre la sociedad, además sostiene que “los funcionarios pueden perseguir objetivos” (p.10) y alcanzarlos según sus recursos estatales disponibles, así como estructurar muchas de las relaciones en la sociedad civil.

En este sentido, el aparato estatal puede formular y perseguir objetivos propios, es autónomo y no es un simple reflejo de las demandas sociales o de intereses de grupos de la sociedad, en este orden de ideas el Estado tiene una organización y medios para lograr objetivos y no es un receptor pasivo de la interacción entre los actores sociales; sino suele ser codeterminante mutuo con la sociedad.

En estos puntos de encuentro entre el Estado y la sociedad existen relaciones sociales con “participación de varios actores, quienes pueden disolver el trayecto gubernamental y elegir caminos diferentes a los planteamientos de la política pública” (Flores-Crespo, 2008, p. 67), en este aspecto, los actores modelan las políticas.

Existió un juego de poder entre los actores locales que generaron acuerdos secundarios, el SNTE fue el actor que solicitó la incorporación del personal de apoyo, modificando la dirección de lo normado y lo esperado, es decir, se incorporaron alumnos que tenían la función de administrativos; por lo que, el SNTE tuvo la habilidad de tergiversar y fortalecer la lógica corporativa, a través del beneficio de un ascenso vertical en el sistema educativo, como lo afirman los informantes: “[...] desde la primera generación entró de todo, intendentes, secretarías, prefectos, cursaron la normal y se titularon” (E05XHL/JJL/03/03/2020/24).

En relación con esto, la experiencia laboral de estar frente a grupo fue un requisito que se continuó expresando en la convocatoria para el ingreso en las Licenciaturas en Educación Secundaria en la ENSUPEH, sin embargo, las autoridades educativas bajo negociación con la representación del SNTE en el último eslabón la modificaron.

Según Subirats (1992) existe en la burocracia estatal una “auténtica tergiversación de la norma a aplicar” (p. 127), es decir, la discrecionalidad sucede cuando “un funcionario tiene un ámbito de poder que le permite escoger entre diferentes alternativas de acción y de no acción” (p. 127), se acepta cierto grado de discrecionalidad, que cuando más compleja o extensa es la organización más grietas se dejan a los actores quienes determinan sin considerar lo establecido en una norma para cumplimiento de los objetivos. En palabras del autor:

“Se ha afirmado que A tendrá control sobre B cuando tenga el «poder» de hacerle aquello que quiere que haga para conseguir sus objetivos, pero se

admite que B mantiene la capacidad o el «poder» de resistir las presiones de A. El poder no está sólo en unas manos, se reparte, aunque sea de manera desigual. Eso quiere decir que el control, y por ende el poder, estará en función de la distribución desigual de recursos como información, dinero, tiempo, etc.” (Subirats, 1992, p.128).

Esta perspectiva niega la existencia de un control de arriba abajo, sino sostiene que existen fuerzas más decisivas de “abajo a arriba” como las presiones de grupos de interés, así como los desvíos de la propia burocracia estatal, por lo que se acepta la discrecionalidad en el ejercicio de las funciones y en la capacidad de control de la ejecución de los objetivos de la política en la última fase de los encuentros que se sitúan cara a cara en los distintos servicios de orden público como los educativos.

Con base en lo anterior, la política de profesionalización docente que originó la ENSUPEH se concretó por discrecionalidad de la burocracia estatal, debido a los actores que implementaron esta política abanderaron los preceptos de la política federal, sin embargo, se desviaron al flexibilizar los criterios de ingreso de los alumnos.

Aguilar (1992) afirma que “el proceso decisional con frecuencia es inestable, sin patrón de comportamiento, zigzaguenate, con retrocesos, avances, brincos, atajos, rodeos, superposiciones y desviaciones” (p.37), como se advierte en la flexibilización de los criterios de ingreso de alumnos:

[...] Desde la primera generación tuvimos intendentes, secretarias, y eso si falsea un poquito el trabajo, pero créame que le echaron muchas ganas, los compañeros y las compañeras le echaron ganas (E05XHL/JJL/03/03/2020/24).

Skocpol (1989) menciona que el Estado tiene la capacidad de llevar a cabo las políticas públicas mediante los colectivos de funcionarios estatales, quienes “probablemente pongan en marcha formas características ya establecidas, actuando de modo relativamente continuo a lo largo de períodos temporales prolongados” (p. 13), en este sentido, la burocracia estatal mantuvo una serie de relaciones de negociación entre quienes históricamente han sido aliados del Estado. El SNTE modificó el propósito de la ENSUPEH, “profesionalizar a los docentes frente a grupo”, eludiendo los criterios de ingreso y acrecentando el poder del organismo sindical, a partir de prácticas corporativas: “[...] La entrada de los administrativos en el caso

de la primera generación, yo creo, que se da, porque necesitábamos justificar, ese primer año, la existencia de la escuela” (E05XHL/JJL/03/03/2020/30).

Al respecto, Skocpol (1989) señaló que “los objetivos del Estado y los intereses de los grupos poderosos pueden influir en la orientación y en la aplicación de una política que viene determinada no sólo por los instrumentos de actuación de que dispone el Estado, sino también por el apoyo organizado que reciben de grupos sociales clave” (p. 29).

Dado los grupos clave en el ámbito educativo, tomaron la decisión de flexibilizar los criterios de incorporación de los alumnos, la matrícula escolar se conformó mediante un híbrido entre docentes frente a grupo y administrativos del sistema educativo, en este sentido, la política pública en el momento de su implementación, según Aguilar (1992) es un proceso con una intencionalidad que cae en defectos e incumplimientos, dada la convergencia de diferentes actores sociales, como lo fue la intervención del SNTE, en la flexibilización discreta de los que solicitaban su ingreso a la ENSUPEH: “[...] nosotros trabajamos con maestros, o con gente que está dentro del sistema educativo, con prefectos, con intendentes, con administrativos” (E03XHL/PD/17/12/2019/18).

Skocpol (1989) afirmó que el Estado debe de ser considerado más que un gobierno, es “un sistema administrativo, jurídico, burocrático que estructura relaciones entre la sociedad a partir de agentes que modelan las relaciones sociales y la política, estos agentes son los funcionarios que obliga a pensar no solo en la formulación de las demandas sociales sino en el establecimiento de acuerdos y alianzas, en el caso que se estudia desde la primera generación se incorporaron alumnos con función administrativa, permitido por el propio aparato burocrático del gobierno estatal qué, desde la primera generación se adscribieran administrativos, por lo que, la conformación de la población estudiantil fue heterogénea, es decir, por alumnos que estaban frente a grupo, pero también de administrativos que buscaban una mejora en la estructura vertical: “[...] Desde un principio tuvimos maestros que estaban frente a grupo, pero también había gente que no estaba frente a grupo, que buscaban mejorar, tener una plaza de docente” (E05XHL/JJL/03/03/2020/31).

La autonomía del Estado no es un rasgo estructural fijo, por el contrario, son cambiantes con el tiempo, en la medida que las organizaciones de coerción y administración

experimentan transformaciones, tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales” (Skocpol, 1989, p. 20).

Esta relativa autonomía del Estado está contenida en las normas y leyes, no obstante, al interior de las organizaciones suceden modificaciones, como lo fue el ingreso del personal administrativo, este cambio permitió que el personal de apoyo a la educación obtuviese una plaza de docente, es decir, no representó una mejora horizontal para los maestros en servicio, sino se convirtió en una oportunidad para ascender de manera vertical.

La flexibilidad que se dio en la incorporación de los alumnos a la ENSUPEH, fue porque las autoridades cambiaron este criterio de forma extraoficial y año tras año sale en la convocatoria este requisito:

[...] todas las convocatorias para la modalidad mixta, siempre ha pedido ese requisito, de dos años de servicio, siempre, cada que sale la convocatoria, sale ese requisito, nunca se ha quitado ese requisito, sin embargo, se flexibiliza internamente (E01XHL/DGM/13/12/2019/12).

Según Skocpol (1989) existen condiciones necesarias para la aplicación de una política, uno de ellos es contar con el aparato burocrático, es decir, con funcionarios leales para hacer cumplir dichos objetivos, aspecto que se careció en el momento de incorporación de los alumnos a la ENSUPEH; ya que el aparato burocrático flexibilizó los requisitos de ingreso por un convenio interno, planteándose solo como una condición en la convocatoria, sin que sea necesaria desempeñar esta función, como lo advierten los informantes clave:

[...] este requisito de la experiencia de dos años frente a grupo, fue modificado, para aquellos administrativos que buscaron un ascenso, se les permitía el ingreso para que estudiaran, por ello se flexibiliza, cuando los administrativos querían ser maestros, es decir, ir avanzando en el escalafón, de manera vertical (E03XHL/PD/17/12/2019/14).

En este sentido, quienes cursaron la Licenciatura en Educación Secundaria en la modalidad mixta, no todos fueron maestros frente a grupo, sino administrativos que buscaron un ascenso de manera vertical en el Sistema Educativo Nacional, al cursar un trayecto formativo incrementa la posibilidad de conseguir una plaza docente:

[...] se “apersonaban” muchos compañeros trabajadores de apoyo a la educación, como secretarios, trabajadores de intendencia, que estaban en servicio con plaza administrativa, que ya tenían la prepa, y que ellos querían

estudiar una licenciatura, cuando llegaban y veían ese requisito de dos años de servicio como maestro, no lo cumplían, normativamente no podían entrar, pero entraron (E01XHL/DGM/13/12/2019/12).

Este requisito de estar frente a grupo por lo menos dos años, según los informantes no fue omitido en la convocatoria, porque las autoridades educativas estatales de manera explícita se apegaron a los preceptos de la política federal.

La política estatal es producto de diversas instancias intervinientes pueden resultar inconsistentes o conflictivas entre sí (Oszlak y O'Donnell, 1995), es decir, pueden existir distorsiones de los objetivos en el proceso de implementación producidas por ambigüedades entre quienes participan.

En el más alto nivel estatal se “admite el privilegio de un objetivo, que sufre de interpretaciones caprichosas y que se va modificando a medida que se acerca a la materialización al momento de implementarlas” (Aguilar, 1992, p. 45), es decir, los actores locales, las autoridades de la SEPH y comité de la sección 15 del SNTE en el proceso de ejecución entraron en juego y desviaron el trayecto de la política, como lo fue la incorporación de estudiantes a la ENSUPEH con función administrativa.

Skocpol (1989) asevera que existe la posibilidad de que las acciones estatales puedan abordar problemas, pero en ocasiones “la materialización de esas posibilidades dependerá de la disponibilidad y del empleo adecuado de la burocracia sobre lo que el Estado puede y debe hacer para abordar los problemas sociales” (p.21), en este sentido, en el momento de la toma de decisiones sobre la política de profesionalización docente dependió de la disposición de los actores que en ella participaron, como la burocracia estatal quien ante la negociación con los miembros de la sección 15 del SNTE flexibilizaron los criterios de ingreso, y permitieron la incorporación de quienes estaban ocupando la función de apoyo a la educación y no como lo señaló la intención de la política de profesionalizar a los docentes que estaban frente a grupo: “[...] Nunca en la convocatoria se quitaron los dos años de servicio, pero si hubo esa flexibilidad” (E01XHL/DGM/13/12/2019/13).

El propósito del Gobierno Federal fue “la superación y el perfeccionamiento profesional de los profesores en servicio” (GF/ 2000/ p. 1), bajo una lógica de desarrollo a

nivel horizontal, sin embargo, el personal administrativo y de apoyo a la educación obtuvo un ascenso vertical dentro del Sistema Educativo:

[...] Una de sus características principales, es que los estudiantes eran trabajadores de la educación, eran administrativos en una gran mayoría, es decir, los alumnos de la ENSUPEH, digamos que no se respetó la norma, de estar frente a grupo por lo menos dos años (E02XHL/JHG/16/12/2019/19).

En el “eslabón de la implementación de la política pública existe una secuencia programada de acciones que conlleva muchas operaciones y que buscan producir un evento aspirado como fin” (Aguilar, 1992, p. 46), en la ejecución de la búsqueda de profesionalización docente de los maestros en servicio, estas aspiraciones se desviaron a la formación del personal administrativo que laboraba en educación básica:

[...] Y entonces en algún momento nuestros alumnos eran bachilleres también, este, no eran compañeros o más bien dicho, los alumnos no estaban frente a grupo, sino que también eran intendentes, administrativos, secretarías, responsables de informática, de computación, allá en sus escuelas, pero no atendían grupo, pero que estaban a dentro del sistema educativo (E02XHL/JHG/16/12/2019/20).

Asimismo, Skocpol (1989) señaló que la respuesta ante los problemas “en parte, dependerá de la coincidencia o de la falta de coincidencia entre el margen de autoridad de la organización estatal autónoma, la escala y la profundidad de la acción adecuada para hacer frente a un tipo determinado de problema” (p.21), al respecto, se puede advertir que la falta de coincidencia entre lo planteado y las acciones de los burócratas estatales, quienes modificaron el proyecto inicial; dado que en el último eslabón de la implementación de la política para profesionalizar al magisterio hidalguense, modificó los criterios de ingreso a la ENSUPEH, concediendo la entrada al personal administrativo.

El plan elaborado no se cumplió cabalmente, si bien brindó a docentes que se encontraban frente a grupo, con otro perfil profesional, tuvieron la oportunidad de estudiar una licenciatura acorde a la función que desempeñaban, también se flexibilizó los criterios de ingreso, y permitió que los administrativos fueran admitidos, lo que representó un ascenso de manera vertical, al obtener una clave docente, y fue un mecanismo de incorporación corporativa:

[...] era para trabajadores ya en servicio, específicamente docentes frente a grupo, y había datos específicos de docentes que no tenían el perfil, algunos eran licenciados, dentistas, ingenieros, médicos, otros no tenían culminada la licenciatura en educación normal, todos ellos, este, debieron de haber ingresado a la institución, que fue creada precisamente para ellos (E02XHL/JHG/16/12/2019/20).

Dado estos factores, la conformación de la matrícula escolar fue heterogénea, al admitir administrativos y docentes frente a grupo, algunos de ellos tenían la escolaridad de bachillerato, otros con licenciatura en otro campo disciplinar asociado al área en ciencias exactas o a la biología y en menor medida gente con posgrado que buscaban formarse como Licenciados en Educación Secundaria en alguna especialidad que ofertó la ENSUPEH: “[...] En un inicio se empezó a proyectar la escuela y muchos maestros que estaban en servicio y que necesitaban su licenciatura empezaron acudir” (E01XHL/DGM/13/12/2019/7).

Pero, hubo también docentes frente a grupo que se encontraban en otro nivel educativo, como lo fueron los trabajadores de las escuelas de educación superior que necesitaban el perfil acorde a la función que desempeñaban: “[...] estaban trabajando en la UNAM, y la UAM les pedía constancia de ser docentes y acudían a la ENSUPEH a prepararse” (E05XHL/JJL/03/03/2020/26).

Lo antes mencionado muestra la composición heterogénea de la matrícula escolar, al ampliar los criterios de ingreso, es decir, no se respetó el criterio de estar frente a grupo en educación básica, aspecto que configuró una nueva realidad en los procesos de formación en la atención de los alumnos inscritos en la ENSUPEH.

“Las acciones del Estado siempre van a beneficiar a algunos y perjudicar a otros, además de “reforzar la autoridad, la longevidad política y el control social” (Skocpol, 1989, p.21); en este sentido, el criterio para la incorporación de alumnos a la ENSUPEH se flexibilizó desde la primera generación, ajustándose a intereses corporativos en algunos casos.

Los alumnos que ingresaron buscaron en mayor medida la promoción vertical y horizontal dentro del sistema educativo, aspecto que ocasionó la conformación de la matrícula escolar híbrida; ya que algunos de los alumnos tenían preparatoria, otros ya

contaban con alguna licenciatura o posgrado, pero era necesario cumplir con el perfil profesional para obtener una mejora laboral.

En conclusión, se advierte la existencia de una aparente alineación sólo discursiva de las políticas públicas federales y estatales para la creación y las normas de operación de la ENSUPEH, como se visualizó en el decreto de creación y el Proyecto de Apertura de esta escuela normal.

La política de profesionalización docente colocó al centro discursos en los diferentes niveles de mando, sobre la necesidad de brindar la superación y perfeccionamiento profesional de los docentes en servicio, no obstante, los juegos políticos en el ámbito local, gestaron rutas disímiles a las planteadas por el Gobierno Federal.

La manera en que se concretó la política de profesionalización docente en el estado de Hidalgo se dio con una serie de escollos, a partir de la falta de asignación presupuestal, la flexibilización de los criterios de ingreso de los alumnos, el quiebre del concurso de oposición en ingreso del personal docente, las designaciones del director ejercidas sin trayectoria académica causaron varios estragos en diferentes tramos de su implementación.

Se puede advertir, que, con frecuencia los “Estados persiguen objetivos que están fuera de su alcance” (Skocpol (1989) p. 22), al respecto, aunque el Gobierno Federal estableció las intenciones de la política de profesionalización docente, las negociaciones entre la burocracia estatal y los representantes de la sección 15 del SNTE flexibilizaron los criterios para la incorporación de estudiantes a la ENSUPEH, bajo una lógica corporativa. En este sentido, Skocpol (1989) sostiene que en el desarrollo de las políticas se suelen establecer relaciones sociales las cuales son difíciles de deshacer a lo largo de la historia, como las negociaciones establecidas entre las autoridades y los representantes del SNTE, dichos acuerdos generaron un trayecto distinto al planteado de manera inicial.

Las actividades de los docentes se llevaron a cabo bajo la necesidad de atender a la matrícula escolar, muchas veces sin contar con el perfil profesional de la especialidad a la que le eran otorgados en su carga académica, además con pocas condiciones para llevar a cabo las tareas complementarias a la docencia y con el paso del tiempo se fueron desvaneciendo, como se destaca en el siguiente apartado.

2.- Las vicisitudes de las tareas docentes de la ENSUPEH

Como ya se mencionó en el apartado anterior, la política federal estableció vigorosamente la organización del tiempo escolar mediante la emisión del acuerdo 284 y con el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria 1999, fueron los documentos que normaron los contenidos curriculares y la organización de las actividades en las escuelas formadoras en la modalidad mixta, sin embargo, en el proceso de implementación existieron varias modificaciones, hasta llegar al desvanecimiento de algunas actividades.

Sin la concreción de una partida presupuestal, una de las problemáticas que se presentó fue la falta de docentes para atender a la matrícula escolar, esta última creció de forma exponencial, lo que produjo una serie de inconsistencias, por tal motivo, la política de profesionalización docente, aunque trató de enmendar la carencia de perfil de los docentes frente a grupo, adoleció de este mismo mal en el momento en que se llevó a cabo porque los docentes de la ENSUPEH atendieron a los alumnos en distintas especialidades sin contar con el perfil académico acorde a la especialidad.

Ante la necesidad de docentes para atender a la matrícula escolar ingresaron docentes sin el perfil para atender las distintas especialidades que se ofertaron, pero lo más difícil, fue que muchos docentes regalaron su fuerza de trabajo con la promesa de obtener una plaza, la cual fue imposible otorgarles.

a.- Docentes normalistas sin el perfil académico, para atender las especialidades

Como ya se expuso, una de las primeras acciones del gobierno estatal fue la conformación de la primera plantilla docente de la ENSUPEH, posterior a este suceso se comenzó a otorgar la carga académica a los docentes.

A partir del Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria 1999 se dosificaron las materias que comprenden el primer semestre para atender a los alumnos recién adscritos: “[...] ya cuando estábamos los maestros que íbamos atender a los alumnos, nos repartieron las materias de primer semestre, del plan 99” (E05XHL/JJL/03/03/2020/10).

De acuerdo con los informantes, las materias que contempla el Plan y Programa de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria 1999, fueron las que se les otorgaron, posterior a su recién ingreso para recibir a la primera generación de estudiantes:

[...] Las materias que contempla el plan y que corresponden al primer semestre, son “Estrategias de Estudio para la Comunicación”, “Desarrollo de los Adolescentes”, “Bases filosóficas Legales” y “Propósitos y contenidos de la Educación Básica” centrada en Educación Primaria (E05XHL/JJL/03/03/2020/11).

Por lo que, se distribuyeron las primeras materias del Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria 1999, específicamente las asignaturas de primer semestre que conforman el tronco común, como se observa en la Tabla 1, donde se organizaron las materias que se impartieron en primer semestre con horas y créditos elaborada a partir de la información que se obtuvo del plan de estudios 1999:

Tabla 1

Materias del primer semestre de tronco común del Plan y Programa de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria 1999

Primer semestre	Horas /Créditos
Bases filosóficas, legales y organizativas del sistema educativo mexicano	4/7.0
Estrategias para el estudio y la comunicación I	6/10.5
Problemas y políticas de la educación básica	6/10.5
Propósitos y contenidos de la educación básica I (primaria)	4/7.0
Desarrollo de los adolescentes I. Aspectos generales	6/10.5
Escuela y contexto social	6/10.5
Horas / semana	32

Estas asignaturas muestran los ideales sobre la formación del currículo oficial de la enseñanza, el cual tienen el propósito de orientar toda acción escolar, proporciona a los profesores una base para planear lecciones y evaluar a los estudiantes (Montero, 2001), no obstante, existe un currículum operacional que se relaciona con las prácticas y pruebas de enseñanza reales, es decir, es el resultado de la aplicabilidad y utilidad del currículum, cuando se pasa de la teoría a la práctica.

En este sentido, el currículum oficial explicitó las asignaturas que fueron otorgadas a los docentes que conformaron la primera plantilla, la estrategia de las autoridades de la ENSUPEH fue la asignación de materias en binas, es decir, dos docentes trabajarían la misma asignatura:

[...] Las materias que nos repartieron eran para que dos docentes impartieran la misma materia, es decir, dos docentes para la materia de “Bases filosóficas Legales”, eran dos docentes para impartir “Desarrollo de los Adolescentes”, dos para la materia de “Propósitos y contenidos” y dos de la materia “Estrategias de Estudio para la Comunicación”, así nos tocó trabajar en el primer semestre, en la primera generación (E05XHL/JJL/03/03/2020/11).

En relación con esto, a los docentes fundadores se les otorgó la carga académica en pares, además se les asignó trabajar con todos los alumnos adscritos de las diferentes especialidades.

Las necesidades en ese preciso momento era atender a los alumnos recién inscritos e impartir las materias de tronco común que señala el plan 1999, por lo que les correspondió atender de todas las especialidades en proceso de formación: “[...] recuerdo que en primer semestre atendí de todo, o sea, porque eran cinco especialidades, español, matemáticas, formación cívica y ética, biología e historia” (E05XHL/JJL/03/03/2020/22).

La atención de lo inmediato y lo emergente, fueron elementos que caracterizaron la toma de decisiones de las autoridades educativas de la escuela, quienes determinaron la carga horaria y las especialidades que se promovieron: “[...] cuando empiezan las asignaturas de especialidad, ya la carga o la distribución de las cargas fue diferente” (E01XHL/DGM/13/12/2019/6).

Cuando las generaciones de alumnos fueron avanzando progresivamente, el mapa curricular se centró en la formación específica de cada una de las especialidades, ante tales circunstancias, las autoridades de la escuela normal hicieron uso del recurso humano que contaban y les asignaron a los docentes las materias de formación específica correspondiente a cada especialidad, para atender las exigencias de formación, sin contar con el perfil idóneo:

[...] de la segunda generación, a mí me tocó de las especialidades de biología y español, o sea, a mí me tocó titular a los maestros de biología y español; y ya para la tercera generación a mí me tocó ser titular de las especialidades de español y formación cívica y ética.

Y, ya después, me ha tocado titular a generaciones de español nada más, y se los agradezco porque es mi especialidad (E05XHL/JJL/03/03/2020/22).

Se puede advertir que, las autoridades de la ENSUPEH tomaron decisiones a partir de las inconsistencias y de las exigencias que se presentaron en la escuela, al asignar a los

docentes en las diversas especialidades, aunque no tenían el perfil académico fueron situaciones que se vivieron y tuvieron que resolverse con prontitud para atender a población estudiantil en las diferentes especialidades.

En este momento de implementación de la política de profesionalización docente, al no contar con docentes con el perfil académico acorde a la formación en la especialidad que se requería, la práctica docente les demandó otras habilidades y un saber específico en otro campo de conocimiento que desconocían; al respecto, los docentes actuaron con un vacío de saberes en los procesos de formación que enmarcaron los propósitos del plan de estudios.

Los docentes tienen el papel de ser los mediadores entre lo que se desea, el currículo y los sujetos que se forman, en este sentido, los profesores de la ENSUPEH tuvieron que indagar sobre el área específica que les tocó formar, para guiar a sus alumnos: “[...] es mucho trabajo, titular alumnos de otras especialidades que no sea la tuya, porque te tienes que empapar de la otra especialidad para apoyarlos” (E05XHL/JJL/03/03/2020/22).

Esta situación fue una constante en el desarrollo de la ENSUPEH, donde a los docentes se les asignaron grupos de diferentes especialidades, sin concordar con la especialidad de formación, en este sentido, se careció en muchas ocasiones del perfil apropiado para orientar las asignaturas de formación específica, pese a ello, los docentes de la normal tenían esa encomienda, de orientar a los alumnos, ante tales circunstancias tuvieron el reto de sacar adelante a los alumnos: “[...] Precisamente, porque hacía falta docentes y había alumnos, me tocó atender de diferentes especialidades como historia y español” (E05XHL/JJL/03/03/2020/22).

Ante la necesidad de contar con profesionales que tuvieran del perfil en las diferentes especialidades que se ofertaron, los docentes de la ENSUPEH desarrollaron sus actividades académicas sin contar con la especialidad necesaria; lo que agravó la situación fue que, con la convocatoria emitida de manera anual y la apertura de varias especialidades ocasionó que la matrícula escolar creciera; aunado a la falta de concreción del presupuesto para la incorporación de docentes se empeoraron los problemas que se tenían en la ENSUPEH: “[...] un problema, era, no tener o no contar con una plantilla suficiente de personal que atendieran cada una de las especialidades” (E02XHL/JHG/16/12/2019/4).

Se puede advertir, la insuficiencia de docentes para atender a los alumnos, agudizó la situación, ante ello, las autoridades del plantel implementaron la estrategia de asignar las materias, aunque los docentes no contarán con la especialidad requerida para brindar orientación: “[...] español era muy grande, entonces se repartió con docentes que no eran de la especialidad, pero, ni modo les tocó” (E05XHL/JJL/03/03/2020/22).

Roth (2002) señala que el “reconocimiento de la pérdida de nitidez de los límites y de las responsabilidades” (p.112) por parte del aparato estatal frente a los problemas sociales hace que exista falta de coordinación y negociación en los diversos niveles local, regional, nacional que dificulta la implementación de la política, podemos advertir que la política que dio origen a la ENSUPEH emergió con la intención de profesionalizar a los docentes en servicio y ofertar posgrados, sin embargo, como lograr este objetivo sin contar con docentes para atender la matrícula escolar y sin el perfil acorde a las necesidades de la organización.

Estos aspectos estuvieron presentes en los primeros años de la ENSUPEH, en donde los docentes, como actores responsables de los contenidos curriculares, tuvieron conflictos ante la atención de una gran cantidad de alumnos y la falta de conocimiento en el campo disciplinar, en el que formaban.

Lo anterior discrepó con lo establecido en el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria 1999, respecto a los docentes de las escuelas formadoras, en donde se contempló que, en el proceso de formación:

[...] se requiere de un conocimiento firme de los contenidos fundamentales del campo disciplinario de la asignatura que impartirá en la educación secundaria, así como el dominio de las habilidades, los métodos y los recursos adecuados para favorecer el aprendizaje en los alumnos (GF/1999/p. 20).

En la fase de la implementación de la política de profesionalización docente, dado que no se concretó el presupuesto para la conformación de la primera plantilla docente, adscribieron a docentes comisionados de educación básica, sin considerar su perfil profesional, para impartir las distintas especialidades que se abrieron: “[...] por necesidades de la escuela estuvimos impartiendo todas las materias, de todas las especialidades, en cuestión de formación general, formación común y formación específica” (E02XHL/JHG/16/12/2019/2).

El Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria 1999, establece que la organización de los contenidos y las actividades se segmentaron en tres campos, el primero de ellos, alude a la formación general, es decir, al nivel de educación básica; el segundo se relaciona con la formación común que refiere a la relación entre las materias de la licenciatura de educación secundaria en sus distintas especialidades; y el tercero relacionado con la formación específica la cual, apunta a los contenidos y competencias didácticas que requiere cada una de las especialidades (GF/1999, p.34), de esta última, se careció de docentes con el perfil para potencializar esta serie de conocimientos y habilidades en el área disciplinar específica.

Aunque el Gobierno Federal pretendió brindar la actualización, capacitación y superación profesional de los docentes frente a grupo, con la política de profesionalización docente; en su momento de implementación ante la falta de concreción de los recursos financieros, se desvió dicho objetivo, ya que el ingreso de docentes por concurso de oposición fue omitido y ante la necesidad de atender a la matrícula escolar, los docentes adscritos a la ENSUPEH atendieron a todas las especialidades asignadas, aunque estas no estaban vinculadas a su perfil académico:

[...] todo el personal que estábamos adscritos a la ENSUPEH, teníamos que cubrir, la especialidad que nos exigieran atenderla, aun, no siendo de la especialidad en la cual uno se había formado, eso nos tocó vivir (E02XHL/JHG/16/12/2019/5).

La carencia en la profundización de saberes en la disciplina, ocasionó vacíos de conocimiento en las distintas materias que no dominaban los docentes, aspecto considerado como una oportunidad para estudiar, ampliar y actualizar sus conocimientos a otros espacios disciplinares, como responsables del curso:

[...] Una mayor experiencia, una mayor, éste, pues, también hasta como preparación para uno, porque volvías como que, a estudiar la licenciatura, sin querer, y este, ibas estudiando las asignaturas que ibas impartiendo, este, y al mismo tiempo ibas teniendo mayor conocimiento (E02XHL/JHG/16/12/2019/5).

Algunos docentes señalaron haber impartido muchísimas materias en diferentes campos disciplinares para responder a las necesidades y demandas conferidas por las autoridades educativas del plantel:

[...] son más de 35 asignaturas que he impartido diferentes, a parte de las de, este, como se llama, de las asignaturas de especialidad de Biología, que son, las que más estuve atendiendo en su momento (E02XHL/JHG/16/12/2019/5).

Las cargas horarias se asociaron a las asignaturas en diferentes campos disciplinares, ante esta situación, los docentes de la ENSUPEH investigaron sobre las materias que les tocaba coordinar:

[...] Todas las asignaturas de español las he dado del Plan 99, es decir, he impartido todas las materias de español del Plan 99, todas, me tocaron todas, y a parte “Desarrollo de los Adolescentes”. Y más a parte he trabajado, “Desarrollo de los Adolescentes”, además de seminario de “Documento Recepcional” y esté, “Estrategias Didácticas para la Elaboración del Documento Recepcional”, también, “Taller de diseño de Estrategias didácticas”, eso fue toda mi vida a partir del 2008 (E05XHL/JJL/03/03/2020/23).

Por lo que se advierte, que los docentes impartieron distintas materias de diferentes especialidades, lo que generó la búsqueda de materiales de diversa índole para mejorar el proceso de enseñanza, pese al desconocimiento de la disciplina; aunado a la inequidad de las cargas horarias: “[...] las cargas horarias eran y no son muy equitativas, hay a quienes se les carga más la mano” (E01XHL/DGM/13/12/2019/19).

Esto se relaciona con la cantidad de asignaturas concedidas a los docentes y a las materias asignadas, las cuales, en muchas ocasiones no estaban asociadas al perfil académico del docente frente a grupo, según Cabezas, et al. (2017), lo anterior repercute en el proceso de enseñanza y aprendizaje, en tanto la carga de trabajo docente implica el desarrollo de actividades dentro del aula y fuera del salón de clases, esta última implica la preparación de las clases para la atención de los estudiantes:

[...] Yo no doy matemáticas para los compañeros, ni inglés, ni nada de relacionado con esas especialidades, yo doy, este, las materias que tienen que ver con evaluación, observación de la práctica docente, desarrollo de los adolescentes, historia de la educación, todo ese tipo de materias generales, que tienen que ver con lo pedagógico (E03XHL/PD/17/12/2019/18).

Se observa que, al interior de la ENSUPEH, existe una asimetría en la asignación de las cargas académicas, las designaciones de las materias en ocasiones son poco equitativas, algunos docentes le dan materias vinculadas con el perfil del docente, es decir, para varios

docentes existe concordancia entre su perfil y la asignación de la carga académica, mientras para otros no les es favorecedor.

Al respecto, el poder al interior de la organización se da de forma relacional, muchas veces vinculado con la estructura de los responsables, quienes definen la carga horaria, de cada miembro de la plantilla docente, lo cual favorece o desfavorece, según sea el caso.

Como se advirtió anteriormente, en el Proyecto de Apertura de la ENSUPEH, la plantilla docente debería de cumplir con el perfil profesional para atender a la matrícula escolar, en diferentes especialidades, pero ello no fue posible debido al juego de interés entre los actores sociales y la falta de presupuesto educativo.

En este sentido, lo ideal era que los docentes contarán con el perfil profesional para atender las distintas especialidades que se abrieron, ello fue posible sólo en algunos casos, donde el perfil académico de los docentes de la ENSUPEH, era acorde para atender las necesidades de los alumnos, como fue el caso de varios docentes:

[...] nunca me han puesto a dar, educación física o química, todo lo relacionado a matemáticas porque no tengo la especialidad, como tal, que usted diga si he dado la enseñanza de la matemática o de la biología, para eso hay maestros que cuentan con la especialidad en la normal (E03XHL/PD/17/12/2019/18).

Existe una falta de racionalidad y coherencia por parte de las autoridades de la ENSUPEH, dado que la distribución de la carga horaria se da supeditada a la subjetividad del decisor y las necesidades que se tengan que cubrir, en este sentido, hay a quienes se les considera el perfil profesional para la asignación de materias, mientras que a otros tantos se les otorga materias sin que se tenga el perfil para impartirlas.

Lo antes mencionado, tiene fuertes implicaciones en el dominio del contenido disciplinar para atender a los alumnos, en el proceso de enseñanza aprendizaje, el docente quien funge como facilitador de la asignatura, al desconocerla se enfrenta a una incertidumbre, dado que, en la modalidad mixta, existen alumnos con otra carrera o con posgrado: “[...] los niveles de exigencia en la normal son fuertes, en la modalidad mixta específicamente, hay alumnos con posgrado o bien que tienen otra carrera diferente a la docencia” (E03XHL/PD/17/12/2019/19).

Algunos docentes de la ENSUPEH enfrentaron su práctica con este tipo de complicaciones, es decir, la asignación de la carga académica no les favoreció en lo absoluto, impartieron clases en distintas especialidades sin tener los elementos acordes a la especialidad que atendieron: “[...] Si tú llegas como maestro de inglés y encuentras alumnos que hablan más inglés que tú, pues estas en problemas y muy fuertes, porque no vas a poder disimular aquellas carencias que tienes” (E03XHL/PD/17/12/2019/19).

Lo anterior, representó un problema serio para algunos docentes de la ENSUPEH, quienes, por falta de conocimiento en el área de formación específica, les fue complicado coordinar los trabajos frente a grupo.

En suma, aunque el gobierno del estado de Hidalgo en un inicio trató de alinearse a las políticas federales, a pesar de ello, en distintos tramos de la política de profesionalización docente, se presentaron varias problemáticas como una especie de bola de nieve.

Uno de esos problemas, se dio a partir de la emisión de la convocatoria para el ingreso de los alumnos, de manera anual en distintas especialidades y la flexibilización de criterios de incorporación, trajo consigo el crecimiento exponencial de la comunidad estudiantil y ante la falta de concreción de la partida presupuestal para contratar a los docentes que atendieran la matrícula escolar, se careció de docentes; los docentes adscritos de educación básica impartieron las asignaturas sin el perfil académico para atender las diferentes especialidades que se ofertaron, en este sentido, se adoleció de lo que se trató de enmendar, <<el perfil profesional>>.

Al no contar con partida presupuestal para la conformación de la plantilla docente en la ENSUPEH hubo docentes que regalaron su fuerza de trabajo tras la promesa de otorgarles una clave, como se plantea a continuación.

b.- Hubo docentes que regalaron su fuerza de trabajo

La decisión de las autoridades educativas estatales de emitir la convocatoria de forma anual para el ingreso de estudiantes a la ENSUPEH en diferentes especialidades y su flexibilización en los criterios de incorporación, generó un importante crecimiento en la matrícula escolar de la institución, y con ello la necesidad de atenderla, no obstante, sin partida presupuestal

para la incorporación de docentes a este nivel educativo, ocasionó que muchos de ellos regalaran su fuerza de trabajo, con la expectativa de tener una clave.

Con la incorporación anual del ingreso de estudiantes a cursar alguna de las Licenciaturas en Educación Secundaria en sus diferentes especialidades de la ENSUPEH, ocasionó un crecimiento desmesurado de estudiantes: “[...] se empezó a proyectar la escuela y muchos maestros y administrativos que estaban en servicio y que necesitaban su licenciatura empezaron acudir a la normal” (E01XHL/DGM/13/12/2019/7).

Este notorio crecimiento de alumnos a la ENSUPEH fue permitido por las autoridades educativas estatales, sabedoras de la carencia de presupuesto para atender a la población estudiantil, potencializaron el ingreso de estudiantes a la escuela normal y con ello las necesidades se agudizaron: “[...] la loca fue en el segundo año, porque nos llegaron muchísimos alumnos, y no teníamos maestros, nosotros éramos ocho” (E05XHL/JJL/03/03/2020/15).

La política pública por su “carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales” (Tamayo, 1997, p. 292), suele ser breve e indirecta dividiéndola en varias partes; en este sentido, los decisores de las políticas suelen tomar las disposiciones a partir de la intuición, ya que tienen “una serie de limitaciones que merman las capacidades del decisor” (Tamayo, 1997, p. 293), generalmente tiene el tiempo limitado para decidir y no alcanza a prevenir los costes.

Las autoridades educativas no dimensionaron que, con la emisión de la convocatoria para el ingreso de estudiantes de forma constante, causaría mayores necesidades para la atención de los alumnos que ingresaban, la falta de docentes frente a grupo, fue una reiterada necesidad en los primeros años de la institución, puntualmente, a partir del segundo año que dio inicio las actividades académicas: “[...] el segundo año se inicia con todas las especialidades, no había suficientes maestros, quien atendiera a los alumnos de todas las especialidades” (E05XHL/JJL/03/03/2020/16).

“Las políticas públicas acaban implementándose en cientos o miles de oficinas públicas repartidas por el territorio por millares de empleados públicos del último escalón de la jerarquía administrativa” (Tamayo, 1997, pp. 304 - 305), las autoridades educativas estatales,

a pesar de las problemáticas que se tenían, decidieron ofertar las distintas especialidades correspondientes a las materias de secundarias generales²³, diversificándose la oferta educativa en la ENSUPEH y con la difusión como escuela formadora tuvo una gran demanda: “[...] fue la locura el segundo año, porque llegaron alumnos de todas las especialidades, se abrieron, todas las especialidades y no había maestros para atender a los alumnos que llegaron” (E05XHL/JJL/03/03/2020/15).

Skocpol (1989) sostiene que las iniciativas de las autoridades gubernamentales “pueden ser estúpidas o estar mal dirigidas, pueden ser fragmentadas, parciales, ser contradictorias o en ocasiones pueden ser coherentes y apropiadas (p. 21), ello va depender de las capacidades con las que cuenta para llevar a cabo dichas políticas, en este sentido, plantea que es fundamental que el aparato administrativo tenga ciertas condiciones como los recursos económicos para poder cumplir con esos objetivos; por tanto la idea de capacidad está contenida en las aportaciones de Skocpol quien afirma que existen condiciones <<sine qua non>> para cumplir los objetivos de una política.

La poca sensibilidad de la burocracia educativa estatal al abrir todas las especialidades en la ENSUPEH para el ingreso de alumnos, con la carencia de financiamiento para la asignación de claves e incorporación de docentes, y la carencia de infraestructura escolar, agravaron los problemas: “[...] fue difícil en un principio la situación, porque no se contaba con un edificio, no se tenían los suficientes maestros para atender los grupos, o sea, no se midió la magnitud” (E05XHL/JJL/03/03/2020/17).

En esta lógica, sin condiciones mínimas para funcionar como una Institución de Educación Superior, formadora de docentes, la ENSUPEH se enfrentó a serias complicaciones, dado que, durante varios ciclos escolares se incrementó la matrícula escolar, alterando aún más el correcto funcionamiento de la escuela, al no tener docentes se dificultó la atención de los alumnos:

[...] en la ENSUPEH, teníamos el problema que iba creciendo la matrícula conforme iban pasando los ciclos escolares, o sea, cuando teníamos primer semestre, solo necesitábamos un número reducido de maestros, cuando ya teníamos primer y tercer semestre se necesitaban más, y cuando se tenían

²³ Las materias de secundarias generales son: Español, matemáticas, física, química, geografía, historia, formación cívica y ética e inglés.

primero, tercero y quinto todavía se necesitaban más, así cuando se tenían primero, tercero, quinto y séptimo cada vez más eran más grandes las necesidades que se tenían en la escuela, y no se tenían maestros (E03XHL/PD/17/12/2019/12).

Ante la necesidad de atender a la población estudiantil amplia, en una escuela de reciente creación, muchos docentes llegaron a impartir clases con la falsa expectativa de obtener una plaza, por ello concedieron su fuerza de trabajo laboral: “[...] hubo mucha gente que prestó sus servicios, gratis, porque querían entrar como docentes a la Escuela Normal” (E05XHL/JJL/03/03/2020/16).

En este sentido, con la aspiración de maestros para obtener una plaza en el nivel de educación normal, fue el motor que los impulsó a dar clases sin pago alguno: “[...] Mucha gente se acercó a la normal y dio sus servicios gratis, para llegar a ser, o más bien, fueran contemplados para llegar a ser docentes de la escuela normal” (E05XHL/JJL/03/03/2020/16).

Según Skocpol (1989) entre las capacidades del Estado se encuentran en los recursos de diversa índole como los financieros para perseguir los objetivos, pero cómo concretarlos sin contar con la partida presupuestal para adscribir al recurso humano que atendiera a la matrícula estudiantil y con ello profesionalizar a los docentes y hacer cumplir los objetivos.

La falta de capacidad financiera llevó a otra falta de capacidad, la falta de recursos humanos, que fue siendo un lastre, que se trató de subsanar, al respecto Tamayo (1997) señaló que las políticas están en manos del personal de ventanilla que resuelve cada caso concreto, por lo que hace ajustes de la decisión inicial según las características locales del contexto donde se produce, “de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha las políticas” (p. 306), las capacidades reales de la organización fue el ingreso de maestros sin pago para cubrir las necesidades de la ENSUPEH.

Esta ayuda de quienes regalaron su fuerza de trabajo laboral, estuvo asociado a la expectativa de recibir una plaza de educación normal, pero como esperarlos, si quienes concursaron para obtener un lugar en la ENSUPEH, solo eran comisionados del nivel de educación básica, sin tener asignación de clave correspondiente al nivel de normales: “[...] muchos maestros venían a ofertar sus servicios y regalaron su trabajo, con tal de ser parte de

los maestros de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, pero no, no pudo ser” (E05XHL/JJL/03/03/2020/17).

Aunque lo anterior representó un apoyo para formar a los alumnos inscritos a la ENSUPEH en las distintas especialidades; los docentes que regalaron su trabajo, no fueron contemplados para su ingreso a la reciente escuela, sin presupuesto financiero, como esperar dicha incorporación:

[...] nos ayudaron, sí, porque teníamos maestros de física, de química, de geografía, de esos maestros no teníamos especialistas, no teníamos especialistas, entonces, había de ver, fue la locura, porque no teníamos con quien atenderlos (E05XHL/JJL/03/03/2020/16).

En este sentido, los docentes recuerdan que varios compañeros han tratado de obtener una plaza como maestro de la ENSUPEH, sin lograrlo hasta este momento; un ejemplo de ello, es un maestro con especialidad en geografía que aún sigue con contratos, señalado por un informante clave: “[...] hay un profesor que, hasta la fecha, no ha llegado a ser maestro de la normal, él es de la especialidad de geografía, él nos ayudó, pero aún sigue con contratos, no ha logrado entrar” (E05XHL/JJL/03/03/2020/16).

Existe ausencia de criterios académicos y laborales para el ingreso de docentes a este nivel educativo, es decir, sin concurso de oposición y sin presupuesto para la asignación de claves docentes se adscriben docentes provenientes de educación básica sin proceso de selección.

Como ya se mencionó, en los primeros años de la ENSUPEH, ante la falta de docentes para atender las necesidades de la escuela, hubo docentes que brindaron su apoyo y cubrieron las necesidades académicas de la matrícula escolar y sin remuneración alguna atendieron a los estudiantes, ya que las autoridades educativas no previeron que al incrementándose la población escolar se necesitaban más docentes y más aulas, aspectos ausentes en la escuela: “[...] Pero el maestro en aquel entonces, dio sus servicios gratis, gratis, y sacó a la primera generación de geografía, él, él la sacó, porque él era el especialista” (E05XHL/JJL/03/03/2020/16).

Muchos de estos maestros contaban con el perfil académico para atender las necesidades de la ENSUPEH que, si bien se ofertó la Licenciatura en Educación Secundaria

en distintas especialidades, no se contempló el perfil de los docentes de la escuela normal para atender las necesidades específicas de formación de los alumnos, su ingreso fue pausado, sin considerar en gran medida se perfil: “[...] el maestro nos apoyó en esa primera generación de geografía, que fue el segundo año de la ENSUPEH, donde se apertura la especialidad de geografía” (E05XHL/JJL/03/03/2020/16).

Las políticas sobre profesionalización “resultan muy difíciles de aplicar para lograr los fines previstos de calidad y profesionalización, al tener una escasez de los recursos que limitaron la aplicación de la política de una verdadera profesionalización del magisterio” (Ibarrola y Silva, 2015, p.156), las carencias de recursos fueron desviando los objetivos de profesionalización docente.

Lo mismo sucedió, con otras especialidades como lo fue, la Licenciatura en Secundaria con especialidad en química y física, donde también ofrecieron apoyo varios maestros para impartir las clases sin retribución alguna:

[...] El maestro, que era de física, no creo que, fue el maestro de química, no es cierto fueron las dos especialidades, que también atendieron todas esas áreas, nos ayudaron muchísimo con los alumnos, yo estoy muy agradecida porque nos apoyaron, ellos sacaron adelante esas generaciones (E05XHL/JJL/03/03/2020/16).

De acuerdo con Aguilar (1992) toda implementación de la política pública es compleja y conflictiva, además de existir errores en el diseño con efectos en diferentes tramos de su ejecución, como fue el hecho de abrir especialidades sin asignación de partida presupuestal para la contratación de docentes para la atención de la matrícula escolar inscrita.

Para atender a los alumnos, hubo docentes con la falsa expectativa de obtener una plaza regalaron su fuerza de trabajo laboral, no obstante, la adscripción de docentes se dio de forma paulatina sin considerar el perfil profesional para la atención de la formación específica de las distintas especialidades que se abrieron, con claves comisionadas de educación básica.

Aunado a lo anterior, la falta de condiciones idóneas para la consecución de actividades complementarias a la docencia, conforme el paso del tiempo, se desvanecieron muchas de las actividades académicas que se llevaron al inicio, como las reuniones de academia y la asesoría a los alumnos.

c.- Desvanecimiento de actividades académicas

La organización del trabajo de la escuela normal también fue delineada por el Gobierno Federal, es decir, el gobierno mediante la normatividad estableció el trabajo de deberían de realizar los docentes, una de esas actividades fueron las reuniones de academia y el apoyo a los estudiantes a través de la asesoría para potencializar los conocimientos, habilidades, actitudes y valores de los alumnos (GF/2000).

No obstante, durante los primeros días estas tareas se concretaron, al constreñir a los docentes y alumnos para llevarlas a cabo; pero con el paso del tiempo se desvanecieron, dada las condiciones específicas del plantel como la carencia de infraestructura escolar, la falta de docentes para atender a la población estudiantil, designación de carga académica a docentes sin el perfil profesional para impartir las asignaturas designadas, la flexibilización de los criterios de ingreso a estudiantes y la asignación de directivos sin trayectoria académica fueron fuerzas que modificaron la trayectoria de la ENSUPEH.

La organización del trabajo académico fue diseñada por el Gobierno Federal, quién señaló mediante el acuerdo 284, que para la aplicación del Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria debería realizarse tres tipos de procesos formativos, el primero de ellos fue el trabajo en grupo, el segundo relacionado con el trabajo autónomo de los estudiantes, mientras el tercero estuvo vinculado a la asesoría, de esta última, se estipuló lo siguiente:

[...] son sesiones de trabajo individualizado o en grupos de hasta cinco estudiantes, que brindan los profesores de las escuelas normales a los estudiantes como una forma regular de apoyo a su trabajo autónomo.

Las asesorías, con duración de 1:30 horas, se realizarán bajo un calendario preestablecido en la propia institución y en horarios semanales programados y obligatorios para el personal docente de la escuela normal (GF/2000/p. 3).

De acuerdo a lo establecido en el acuerdo 284, se señaló que los docentes de las escuelas normales deberían de atender a los alumnos por lo menos una hora y media, en calidad de obligatorio. Lo anterior hizo eco en las autoridades de la naciente escuela formadora y la subdirectora de la ENSUPEH en apego a la normatividad organizó parte de las actividades, estando en la función de mando, promovió que los alumnos acudieran a las asesorías de forma constante, como lo establece dicho acuerdo: “[...] Los estudiantes tendrán

que asistir como mínimo a una asesoría al mes por cada asignatura, excepto en las semanas en que se trabaja en días continuos” (GF/2000/p. 3).

De acuerdo con Ostrom (2010) la institución va más allá de un edificio y la concibe como el conjunto de reglas y normas que estructuran las organizaciones, son las normas utilizadas que ordenan los patrones de interacción dentro y entre las organizaciones, en este sentido, cuando se alude a institución no son espacios físicos que se puedan tocar, si no obedecen al conjunto de reglas.

Ostrom (2010) construye una perspectiva de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI), a partir de la cual busca descomponer la complejidad en sus componentes más simples, para luego, de manera inversa —camino de lo simple a lo complejo— y con ello explica cómo se dan los patrones de interacción de los actores dentro de una estructura jerárquica y multinivel.

Por lo que se puede advertir que Ostrom, establece dos estrategias de explicación causal descendente y ascendente como elementos clave para el análisis de las instituciones en cuanto sistemas complejos, en este sentido, la autora señala que las instituciones se deben de analizar en diferentes niveles, ya que cada nivel tiene varios tipos de reglas que condicionan el actuar de los sujetos, de esta manera, existen tres diferentes preinscripciones que se nos obligan desde afuera al ejercicio de determinadas acciones.

El primer nivel de análisis son las reglas que se hacen cumplir en forma predecible para tratar de establecer un orden, muchas veces devienen de la legislación nacional o local de organizaciones laborales, en donde existen agentes responsables de controlar conductas e imponer sanciones.

Al respecto, podemos ubicar que la organización del trabajo académico fue normado por el Gobierno Federal, no obstante, la subdirectora de la ENSUPEH como agente responsable constriñó a los estudiantes a desplazarse de diversos lugares del estado entre semana para que acudieran a las asesorías, como lo señala un informante: “[...] la primera subdirectora fue la Maestra Verónica Pérez Prado, que ahora está comisionada en el sindicato, ella obligó a los alumnos para que asistieran entre semana a las asesorías” (E05XHL/JJL/03/03/2020/12).

En este sentido, la subdirectora con una investidura de mando, haciendo alusión a la parte académica, propició las reuniones de asesoría entre la comunidad escolar (alumnos y docentes) y estas se dieron entre semana, conforme a lo establecido por el Gobierno Federal: “[...] aparte de que los alumnos acudían a la escuela sábados y domingos, venían otro día a la semana para tener asesoría” (E05XHL/JJL/03/03/2020/13).

Según Crozier y Friedberg (1990), los actores forman parte del juego, calculan, manipulan, inventan en relación a las circunstancias y a lo establecido, como lo fue la subdirectora, quien en calidad de autoridad de la escuela, calculó y a partir de lo establecido convocó a los docentes y alumnos para que llevarán a cabo las asesorías: “[...] la primera subdirectora académica, ella, nos llevó con los alumnos para que les diéramos asesoría, desde esa época, nosotros trabajamos la asesoría con los alumnos y se hacía entre semana” (E05XHL/JJL/03/03/2020/12).

Sin embargo, lo anterior, no se dio en común acuerdo, sino fue iniciativa de la subdirectora académica, Ostrom (2010) menciona que existen otras preinscripciones compartidas que se llaman normas, a ellas se alude los patrones de interacciones que tiene que ver más con interiorización y aceptación de los participantes respecto a las preinscripciones que hacen que se prohíba o se permitan ciertas acciones que tienden a cumplirse.

Al respecto se puede advertir, que las instituciones están en nuestra mente, son formas informales de entender cómo funciona el mundo, regulan nuestro accionar y bajo las cuales son aceptadas e interiorizadas por los participantes, al respecto los alumnos y docentes acataron la indicación de llevar a cabo las asesorías “[...] Vero, obligó, obligó a los alumnos a estar en la escuela una vez entre semana” (E05XHL/JJL/03/03/2020/12), en este sentido, la subdirectora académica en su papel, exigió a los alumnos recibir una serie de aclaraciones y recomendaciones respecto a los contenidos de las asignaturas que fueron impartidas, de tal manera, se puede inferir que no fue una necesidad de formación por parte de los estudiantes y los maestros, sino fue un deber:

[...] Y digo los obligó, porque era obligatorio, y dijo, es quien quiera, ¡Aja! (*ríe*). Pero ahí fue obligatorio, tenían que estar los alumnos un día a la semana, cualquier día que fuera, y nosotros por la tarde atendíamos a los alumnos, en las sombrillitas del CREN (E05XHL/JJL/03/03/2020/12).

Los estudiantes y los docentes acataron las indicaciones de la subdirectora para llevar a cabo esta actividad entre semana, es decir, las autoridades de la escuela se adhirieron a lo establecido por el Gobierno Federal, aun teniendo circunstancias adversas, como la falta de espacios para cumplir con las sesiones de asesoría, que se llevaron a cabo a la intemperie.

Por otro lado, las reuniones de academia, fueron señaladas el Plan de Estudios 1999 de la Licenciatura en Educación Secundaria²⁴ como una necesidad para “revitalizar el funcionamiento de las Escuelas Normales, las cuales deberán integrarse atendiendo a las áreas de contenidos afines” (GF/ 1999/ p. 30). Según Barraza y Guzmán (s/f) estas reuniones se impulsaron desde principios de los noventa como parte de la política educativa para mejorar la práctica docente y los procesos de gestión institucional de estas escuelas.

Las reuniones de academia en la ENSUPEH se llevaron a cabo de manera inmediata posterior a su creación, se convocaron a los docentes a trabajar colaborativamente, pese al escenario establecido localmente para el trabajo académico dentro de la escuela: “[...] los compañeros que impartíamos la misma asignatura, nos reuníamos para planear las sesiones de la siguiente semana, y así sucesivamente” (E02XHL/JHG/16/12/2019/10).

En este sentido, se concretaron las reuniones de academia con la expectativa de establecer un diálogo que enriqueciera las experiencias, los conocimientos ante las problemáticas que se presentaban, encaminadas a mejorar la práctica que se realizaba en las aulas (Romero y Ramírez, 2006):

[...] las reuniones de academia de especialidad era cada quincena o cada quince días, lo mismo sucedía con las reuniones de academia por semestre, nos reuníamos, también teníamos colegiado, era, cada mes, cada mes teníamos colegiado (E02XHL/JHG/16/12/2019/11).

Se normó en el Plan de Estudios 1999 que se institucionalizaran las reuniones de profesores para identificar el progreso de los alumnos, con la intención de mejorar la educación y la superación de los maestros de las escuelas normales, como se explicitó:

[...] conviene institucionalizar las reuniones de los profesores que atienden asignaturas de un mismo semestre; el objetivo de estas reuniones será identificar las relaciones entre los contenidos de las distintas asignaturas,

²⁴ El Gobierno Federal afirmó que la reforma a los planes de estudio, eran parte del “Programa para la transformación y el fortalecimiento académicos de las escuelas normales”.

el avance académico de los alumnos, así como revisar e intercambiar materiales de estudio.

Este tipo de actividades son las que dan contenido y sentido al trabajo colegiado, y son uno de los medios más eficaces para apoyar la superación profesional de los maestros de las escuelas normales (GF/ 1999/ p. 30).

Ostrom (2010) alude que nuestro accionar está influenciado por el conjunto de reglas que sucede en otro nivel, lo que pueden los maestros hacer dentro del aula está supeditado por lo que las autoridades definen y las autoridades de la ENSUPEH señalan, lo que se puede hacer se subsumen por lo que señalan las autoridades del departamento de educación normal, y este a su vez, hace lo que se define en otro nivel superior, hasta llegar al nivel normativo. De esta manera lo que sucede al interior del aula se tiene que entender por lo que sucede en un ámbito superior, en este sentido, se tiene que comprender que existen relaciones en diferentes esferas en otros ámbitos donde domina otro tipo de reglas, no solo circunscrito a lo que sucede en el aula.

Al respecto, las actividades de mejora continua, llevadas a cabo por los docentes para priorizar y atender los problemas de los estudiantes mediante la asesoría según Romero y Ramírez (2006), se dio de manera efímera, ya que solo se llevaron a cabo al inicio de las actividades en la ENSUPEH y con prontitud se dejaron de realizar, como lo señalan los informantes:

[...] se dejaron de hacer las actividades académicas, en este caso, las reuniones de academia, eso sí, este, fue un cambio drástico, porque desconozco el motivo, pero de momento ya no hubo academias, se decía, se argumentaba que, si se estaban llevando a cabo, pero no era cierto, de que hubiese tal cosa (E02XHL/JHG/16/12/2019/19).

Según Romero y Ramírez (2006) sostienen que estos espacios de capacitación y actualización de los docentes de las escuelas normales se fueron desaprovechando, se burocrataron y perdieron su dinamismo inicial que los caracterizó al inicio, como fue el caso de los docentes de la ENSUPEH, quienes en un inicio llevaron a cabo las actividades académicas, pero con el paso del tiempo se dejaron de hacer.

Según Ostrom (2010) existen otras preinscripciones de tercer nivel llamadas estrategias que se relacionan los planes de cada actor, es decir, cada individuo o actor persigue sus propios intereses, no obstante, enfatiza que estas siempre están condicionadas por otros

entornos que se encuentran arriba, por las reglas y las normas, en este entendido los actores no pueden perseguir cualquier objetivo o fin independientemente de las preinscripciones que condicionan nuestro accionar.

Las estrategias por tanto son planes regularizados que los individuos hacen dentro de la estructura de alicientes producidos por las reglas, normas y expectativas del comportamiento probable, sin embargo, aun cuando los actores tienen capacidades limitadas, son capaces de tomar decisiones y de elegir acciones entre un conjunto de posibilidades.

Al respecto, los actores sociales tienen “capacidad cognitiva para evaluar sus creencias y discriminar alternativas o cursos de acción sobre la base de razones apropiadas. En vez de confiar enteramente en variaciones ciegas, [...] los agentes humanos frecuentemente tratan de usar la razón y la persuasión en sus esfuerzos para idear mejores reglas” (p.27), como fue el hecho de idear estrategias para dejar de realizar las reuniones de academia y las asesorías a los alumnos.

En suma, Ostrom sostiene que vivimos en dos mundos, uno de “intercambio personal” gobernado por normas conscientes e intencionales y otro de “intercambio impersonal” gobernado por reglas emergentes que no han sido diseñadas por nadie en particular (Ostrom, 2010, p. 29), por lo que la autora se inclina en considerar una explicación que integra al individuo y las condiciones estructurales de la sociedad.

En este sentido, lo social y lo individual están presentes en el ciclo de las políticas de profesionalización docente que dio origen ENSUPEH y continuidad a la vida de la organización, de esta manera podemos advertir que su punto de partida fue la normatividad federal, expresados en PDE (1995- 2000) y en los acuerdos 284 y 269, el Plan de Estudios 1999, sin embargo, en diferentes tramos de su implementación fue modificando en diferentes arenas de acción por los actores sociales.

En la arena de asignación del presupuesto para la concreción del edificio escolar, no se asignó dicho presupuesto por tal motivo las actividades académicas y administrativas, se llevaron a cabo en instalaciones prestadas. Las actividades al interior del establecimiento escolar, como la asesoría y las reuniones de academia se desdibujaron, quizá ello se dio por la carencia de infraestructura escolar que segregó a la comunidad educativa en múltiples

sedes, aunado a la multitud de complicaciones de orden institucional, como la falta de docentes que generaron un desorden, atendiendo sólo lo inmediato, el trabajo áulico, y se dejaron de lado algunas actividades académicas.

Según, Barraza y Guzmán (s/f) sostienen que para que se lleven a cabo las reuniones de academia se requería de “condiciones institucionales y de la disposición de los docentes, además de visualizar el trabajo cotidiano desde la óptica de la colaboración” (p.1), sin condiciones idóneas, ni docentes para atender a la matrícula escolar, cómo consolidar las actividades fuera del aula.

La falta de designación para el ingreso de docentes ocasionó la carencia de docentes para atender la matrícula escolar conforme fueron pasando los años, la incorporación de docentes se dio de forma paulatina, sin concurso de oposición y en gran medida con claves comisionadas de educación básica, por lo que, cobra interés arribar a las cualidades de los docentes de la ENSUPEH, quienes, con su perfil profesional, horas de nombramiento, entre otros aspectos atienden a la población estudiantil, como se refiere a continuación.

d.- Rasgos distintivos de los docentes de la ENSUPEH

Como ya se dijo, los docentes de la ENSUPEH ingresaron de forma paulatina, gran parte de ellos, con claves comisionadas de educación básica porque se careció de presupuesto para su incorporación con claves presupuestales acordes a este nivel educativo.

Los docentes tenían sobrecarga horaria para atender a la matrícula escolar además de que la burocracia al interior de la ENSUPEH mostró irracionalidad de la carga académica, ya que en ocasiones sin tener el perfil profesional relacionado a las especialidades que les asignaron atendieron a los grupos, no obstante, hicieron un esfuerzo por sacar adelante las generaciones de estudiantes, pese a las circunstancias en las que se encontraba el establecimiento.

De esta manera, en el presente fragmento se hace el balance de la cantidad de horas que ostenta cada docente, el perfil profesional del campo de conocimiento de la formación inicial, el último grado de estudio y el año en el que realizó; a fin de identificar los aspectos que están estrechamente vinculados con la dedicación de la labor académica.

En el semestre de agosto - diciembre del 2018, de un total de 124 integrantes entre administrativos, personal de apoyo, docentes y directivos, la planta docente estaba

conformada por 87 docentes para atender a la matrícula escolar en sus dos modalidades escolarizada y mixta (fines de semana y vacaciones).

Algunos de los rasgos distintivos que caracterizan a los docentes de la escuela, según un informante clave, mencionó que un número considerable de docentes de la ENSUPEH cuentan con claves de Educación Básica de los diferentes niveles preescolar, primaria y secundaria, de esta última en sus diferentes modalidades generales, técnicas y telesecundaria, algunos de ellos tienen experiencia en los diferentes subsistemas, otros más no han transitado por alguna aula de educación básica, lo que conlleva imaginarse cómo será la dinámica en este nivel para orientar a los futuros docentes:

[...] muchos de los maestros tienen clave de educación básica y se encuentran comisionados al nivel de normales, han tenido experiencia en esos niveles y algunos compañeros solo han trabajado en normales, les falta la experiencia de saber cómo se trabaja en educación básica (E02XHL/JHG/16/12/2019/10).

Otra de las características son las horas de nombramiento, que de acuerdo con Camacho, Ángeles y Morales (2017) el tiempo “de dedicación a la labor académica puede utilizarse como una aproximación del tipo de contratación con el que cuentan los docentes” (p. 39), es decir, las horas de nombramiento.

En este sentido, las horas de nombramiento de los docentes de la ENSUPEH, del 100%, el 29.8% de los docentes cuentan con una cantidad de horas de 45 a 40 horas de horas de nombramiento, es decir, de 87 docentes, 26 de ellos cuenta con tiempo completo, cifra por debajo de la reportada en el ciclo escolar 2000 – 2001 a 2015 – 2016 en el estado de Hidalgo, donde según el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) el 66% de los docentes en la entidad tienen una dedicación completa al ejercicio de su profesión.

Al respecto, Medrano y Ramos (2019) señalan que el “hecho de que los docentes cuenten con tiempo completo asegura una mayor estabilidad laboral dentro de una institución y supone el acceso a un mejor salario que el que podrían obtener aquellos docentes contratados por horas” (p. 41).

En el caso de los docentes con un nombramiento de horas de 39 a 16 horas, asciende a un 47.2% de docentes, mientras que el 21.9% tiene de 25 a 16 hrs, y solo el 1.1% que corresponde a un docente, tiene 6 horas de nombramiento, por lo que se advierte que

alrededor del 50% de los docentes cuentan con más de medio tiempo para atender las actividades académico administrativas del plantel, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2
Horas de nombramiento de los docentes de la ENSUPEH

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válid o	De 45 a 40 hrs.	26	29.8	29.8	29.8
	De 39 a 26 hrs.	41	47.2	47.2	77.0
	De 25 a 16 hrs.	19	21.9	21.9	99.0
	De 15 a 6 hrs.	1	1.1	1.1	100.0
	Total	87	100.0	100.0	

Nota: Para la elaboración de la tabla se segmentó en cuatro clases o intervalos, cuya finalidad tuvo a bien, acotar la distribución de frecuencias (horas de nombramiento), a fin de poder agrupar las horas de nombramiento de los docentes frente a grupo, para obtener una tabla que permitió visualizar por clases (las horas de nombramiento de los docentes), de forma sistemática, organizada y fácil de acceder a la información.

Lo anterior es importante, porque el 72.2% de los docentes cuentan tres cuartos de tiempo, medio tiempo y en menor porcentaje por horas de nombramiento para desarrollar otras actividades complementarias vinculadas con las tareas formativas y enfrentar su propia práctica docente.

Según Medrano y Ramos (2019) cuando los docentes de las normales que no cuentan con plazas de tiempo completo restringen otra serie de oportunidades para su desarrollo profesional, como su participación en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), pues no reúnen los requisitos de dedicación a la investigación solicitados en sus convocatorias, y eso puede explicar el hecho de que en todo el subsistema de educación normal, en 2017, sólo estaban registrados seis investigadores dentro del SNI en todo el país.

Como ya se advirtió la mayoría de los docentes de la ENSUPEH cuentan con una plaza de tres cuartos y medio tiempo para ejercer su profesión, no obstante, otro factor que influye en sus oportunidades de desarrollo profesional son los procesos de formación académica.

Los docentes de la ENSUPEH que concluyeron el nivel de doctorado ascienden al 3.4%, mientras que el 36.8% tienen maestría, un poco más de la mitad, el 54% de la plantilla docente cuenta con licenciatura, y el 5.8% de los docentes cuentan con preparatoria, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3
Grado académico de los docentes de la ENSUPEH

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Preparatoria	5	5.8	5.8	5.8
	Licenciatura	47	54.0	54.0	59.8
	Maestría	32	36.8	36.8	96.6
	Doctorado	3	3.4	3.4	100.0
	Total	87	100.0	100.0	

Nota: Los datos fueron proporcionados por la Subdirección Administrativa, se sacaron los datos de los procesos de formación de los docentes, el cual fue complementada con la página de Cédulas Profesionales.

Con base en lo expuesto, se analiza que el 40.2% de los docentes de la ENSUPEH cursaron un posgrado para enfrentar su labor académica, mientras que el 54% de ellos posee una licenciatura, sin embargo, llama la atención que el 5.8% no cuenta con el grado académico de licenciatura para ostentar una plaza como docente en el nivel superior, por lo que se advierte que, para el ingreso de docentes, no necesariamente se cuenta con el nivel educativo de licenciatura.

En este sentido, si bien el acuerdo número 05/02/18 establece que es necesario que se transformen las escuelas normales para que continúen siendo el pilar de la formación de maestros en México y establece las:

[...] las reglas a utilizarse por parte de las autoridades educativas en los procesos de ingreso, promoción y otorgamiento de estímulos al personal académico de las escuelas normales tienen el propósito de asegurar que quienes participen en dichos procesos en cualquier parte del país, demuestren tener sólidos conocimientos y vocación docente (p. 1).

Este acuerdo delinea los procesos de formación académica mediante el conjunto de conocimientos adquiridos y de los cuales utilizara como herramienta para llevar a cabo su práctica docente asimismo el interés que estos tengan para dedicarse a la labor docente; además, señala que las escuelas de educación normal están llamadas a realizar un papel primordial en el logro de los fines de calidad e inclusión que requieren los mexicanos del siglo XXI, en este sentido, enfatiza que el reto de realizar una selección del personal docente a partir del mérito, es una finalidad para asegurar que sean los mejores quienes se encuentren al frente del salón de clase.

De esta manera, en el título segundo sobre el “ingreso del personal académico, capítulo 1, dentro de las disposiciones generales, el artículo 9 establece que “el ingreso del Personal Académico de las Escuela Normales se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la transparencia e imparcialidad y den cuenta de los conocimientos y las capacidades necesarias” (p. 15).

Más adelante en el artículo 12 establece los requisitos entre los cuales destaca que según la categoría de que se trate, los candidatos deberán acreditar los requisitos específicos y como mínimo establece “contar, por lo menos, con título de licenciatura en áreas afines”, lo cual tiene fuertes implicaciones referidas a la formación escolarizada para el ingreso como docente a las escuelas normales.

No obstante, como se logra advertir en la tabla N° 3, el grado académico de los docentes de la ENSUPEH que cuentan con bachillerato corresponde al 5.8%, lo que representa una debilidad para enfrentar la tarea docente en este nivel educativo, ya que se carece de formación escolarizada para orientar a los futuros docentes. Según Figueroa (2000) la formación normalista afronta retos y exigencias dado que los futuros docentes tienen que asumir los compromisos de brindar los elementos de las nuevas generaciones, sin embargo, los problemas derivados del ingreso a las organizaciones de educación normal han quedado en manos de las prácticas tradicionales, por propuesta del SNTE, y han dejado de lado el perfil académico para el ingreso al nivel de normales.

Al respecto, Medrano y Ramos (2019) compararon el perfil de los docentes de las escuelas normales públicas y privadas en la entidad en el ciclo escolar 2017 – 2018 y los hallazgos que encontraron fue que de un total de 263 docentes adscritos a las normales públicas, el 4.6% tiene licenciatura incompleta o menos, el 48.3% contaba con licenciatura completa y el 47.1% tiene posgrado; a diferencia de las escuelas normales privadas que presentaron el 0% de licenciaturas incompletas, el 88.4% con licenciatura completa y el 11.6% con posgrado.

Por tanto, se puede hablar de que en el sector público la preparación mínima de licenciatura para estar en el nivel superior no es una condicionante para el ingreso a las escuelas normales, de esta manera, aunque en el Proyecto General para la Apertura de la ENSUPEH, mencionó que era necesario que se llevará a cabo un concurso de oposición para

la selección de la plantilla docente, solicitándose el nivel de posgrado y experiencia en el nivel de educación superior, asimismo, se visualizó que en un futuro se realizaría el fortalecimiento de la planta académica para que la ENSUPEH ofertará posgrados, ello no se cumplió, dado los desvíos sobre el desvanecimiento de presupuesto para la selección del personal idóneo y el juego de intereses SEPH – SNTE.

En el Proyecto General para la Apertura de la ENSUPEH, se señaló en el apartado del diagnóstico, que de un registro aproximado de 181 formadores docentes adscritos en cinco escuelas normales básicas de financiamiento público en el estado de Hidalgo, y que ofrecen estudios en educación preescolar, primaria y especial, el 53.5% de ellos tienen grado académico de licenciatura, y el 27.8% cuenta con estudios de posgrados y el restante 18.7% tiene nivel de bachillerato (abril, 2002, p.9), se advierte, que el ingreso de personal docente con nivel de bachillerato, en estas escuelas formadoras de docentes en la entidad, se lleva a cabo sin considerar el perfil profesional, ya que es común la admisión del personal docente con estudios menores al grado de licenciatura, con propuesta sindical y prácticas corporativas.

Por otra parte, si indagamos la formación inicial de los docentes de la ENSUPEH que cursaron una licenciatura independiente si cuentan con posgrado se identificó que el 50.6% recorrió su trayecto formativo en una escuela normal, seguido del 28.7% en alguna universidad, el 5.7% en institutos tecnológicos, el 9.2% en otras instituciones y 5.8% no aplica, dado que tienen preparatoria, como se muestra en la tabla N°4.

Tabla 4
Instituciones de Educación Superior donde cursaron su formación inicial los docentes de la ENSUPEH

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válid o	No aplica	5	5.8	5.8	5.8
	Universidades	25	28.7	28.7	34.5
	Tecnológicos	5	5.7	5.7	40.2
	Normales	44	50.6	50.6	90.8
	Otras instituciones	8	9.2	9.2	100.0
	Total	87	100.0	100.0	

Nota: Se utilizó la clasificación de la ANUIES (s/f), respecto a la Instituciones de Educación Superior.

Se puede deducir que existe una tradición normalista de estudiar y posteriormente incorporarse a estas escuelas para conformar la plantilla docente, compartiendo ciertos códigos, costumbres y prácticas muchas veces sedimentadas en estas escuelas.

Sánchez (2017) profesor por horas de la Escuela Normal de Tlalnepantla, Estado de México, mencionó que muchos de los que trabajan en las escuelas normales se han formado en las aulas de estas organizaciones y, por tanto, son los “herederos de la tradición normalista” al portar y conocer:

[...] la cultura magisterial, lo que se traduce en estilos de acción y de dirección encaminados a lograr que los estudiantes, pese a las resistencias que pudieran ofrecer, adquieran y pongan en marcha los valores, discursos, actitudes, prácticas, y los modos de comportamiento presentes en el ambiente normalista [Nexos, 26 jul. 2017].

En este sentido, quizá los trabajadores contribuyen a perpetuar las huellas del pasado del normalismo en México, al tener ciertos conocimientos sobre la cultura magisterial que determinan las formas tradicionales de pertenecer y estar dentro del sistema educativo.

No obstante, otro factor que incide en las prácticas de los docentes es su trayectoria académica a partir de los cuales movilizan sus saberes relacionados con alguna rama específica. Respecto al área de conocimiento en el cual, los docentes de la ENSUPEH realizaron su formación inicial o licenciatura se identificó que el 50.6% de los docentes tiene una licenciatura afín a la educación, el 24.3% cuentan con una licenciatura relacionada con las ciencias sociales, el 10.3% cuenta con una licenciatura en las ciencias exactas, el 5.7% cuenta con una licenciatura vinculada al área económico- administrativo, mientras que el 3.4% obtuvo una licenciatura en las ciencias biológicas y de la salud.

Con base en lo anterior, se puede decir que la mitad de los formadores cuentan con estudios acorde a su situación laboral, no obstante, como la educación es una de las distintas disciplinas de las ciencias sociales caracterizada por ajustar “al tratamiento teórico, conceptual y metodológico que le es propio a cada uno de estos dominios” (Pacheco, 2013, p. 1). Se advierte, que existe una concordancia entre el campo de formación y la situación laboral, dado que, si se suma el porcentaje de docentes que estudió una licenciatura en educación y la licenciatura relacionada a las ciencias sociales, el 74.9% de los docentes de la ENSUPEH, cuentan con una licenciatura relacionada estrechamente vinculada al campo educativo para el desarrollo de las tareas requeridas en su trabajo profesional, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5
Campo de conocimiento de formación inicial de los docentes de la ENSUPEH

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válid	Ciencias Sociales	21	24.3	24.3	24.3
o	Ciencias Económico - Administrativo	5	5.7	5.7	31.0
	Ciencias Biológicas y de la Salud	3	3.4	3.4	34.5
	Ciencias Exactas	9	10.3	10.3	44.8
	Educación	44	50.6	50.5	94.3
	Preparatoria	5	5.8	5.8	100.0
	Total	87	100.0	100.0	

Algunos docentes continuaron sus estudios de posgrado, al respecto, Figueroa (2000) hace mención que la formación es dinámica porque busca el desarrollo personal que consiste en tener aprendizajes para desarrollar capacidades por lo que es un proyecto de vida. Mientras tanto Avalos (2004) señala que el éxito de las reformas en gran medida depende de la mejora en dos aspectos de la formación de los docentes, por un lado, de la formación inicial y por otro de la formación en servicio.

Los docentes de la ENSUPEH que continuaron estudiando después de su licenciatura comprenden el 41.2%, mientras que el 58.8% no aplica porque no han cursado algún posgrado. Según Cabezas, et al. (2017) la falta de tiempo de los docentes para poder desarrollar las tareas requeridas por la sobrecarga de trabajo es un factor fundamental para la satisfacción laboral, así como para la formación continua, dadas las condiciones laborales que enfrentan.

De los docentes que cursaron un posgrado, ya sea maestría o doctorado que comprende el 41.2%, de ellos, el 33.3% lo realizó en el ámbito educativo, el 3.4% obtuvo un posgrado en las ciencias sociales, puntualmente en derecho; el 2.3% en ciencias exactas, en ingeniería y solo el 1.1% en ciencias biológicas y de la salud, como se observa en la tabla N°6, donde se aprecia que el 36.7% de los docentes con posgrado lo realizó en un área afín al ámbito educativo y solo 4.5% han hecho un posgrado en otra área de conocimiento:

Tabla 6
Campo de conocimiento en donde realizó el posgrado

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No aplica	51	58.8	58.8	58.8
	Ciencias Sociales	3	3.4	3.4	62.1
	Ciencias Económico - Administrativo	1	1.1	1.1	63.2
	Ciencias Biológicas y de la Salud	1	1.1	1.1	64.4
	Ciencias Exactas	2	2.3	2.3	66.7
	Educativo	29	33.3	33.3	100.0
	Total	87	100.0	100.0	

Lo que llama la atención que, al estar como docente frente a grupo, se matriculan en un posgrado que no está estrechamente vinculado con la labor docente, por lo que se advierte que pueden tener otro empleo que les permita ejercer la profesión en otro ramo, que no está directamente relacionado con la labor docente, dado que al docente se le asocia por un lado como un profesional, por un lado, como un trabajador asalariado y obrero (Díaz – Barriga, 2001).

De igual manera plantea que uno de los aspectos para mejorar la educación es modificar la “cosmovisión que tiene el docente sobre su trabajo (profesionalizar la imagen que tiene de sí mismo, así como las condiciones objetivas donde desempeña su labor), lo que significa modificar también sus percepciones económicas” (p.21), pues al parecer realizan otras actividades que les retribuye, además de la docencia.

Si indagamos sobre las organizaciones educativas donde realizaron los estudios de posgrado los docentes de la ENSUPEH encontramos que del 41.2% que hizo su estudio de posgrado, el 25.3% lo cursó en una universidad, mientras que el 11.5% lo llevó a cabo en otras Instituciones de Educación Superior y en menor medida fue realizado en Institutos Tecnológicos y en escuelas normales, como se observa en la tabla N°7.

Tabla 7
Instituciones de Educación Superior en las que hicieron los posgrados

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válid o	No aplica	51	58.6	58.6	58.6
	Universidades	22	25.3	25.3	83.9
	Tecnológicos	2	2.3	2.3	86.2
	Normales	2	2.3	2.3	88.5
	Otras instituciones	10	11.5	11.5	100.0
	Total	87	100.0	100.0	

Nota: No aplica, porque 51 de los docentes, carecen de los estudios de posgrado.

La oferta de posgrados en el estado de Hidalgo se brinda por organizaciones públicas y privadas, de las organizaciones públicas la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo ofrece una gran cantidad de posgrados al interior de la entidad, mientras tanto la oferta de posgrados de las escuelas normales es poca, se ubica a la UPN como la única escuela normal que oferta posgrados.

Para inquirir sobre los procesos de formación y la temporalidad en los cuales llevaron a cabo el más reciente grado de estudio, se segmentó por década, a partir de los años setenta, estos intervalos temporales, permiten agrupar e identificar de forma rápida y fácil la temporalidad en que realizaron los últimos estudios, al respecto encontramos que existe un triángulo invertido en el sentido que la mayoría de los maestros (35.6%) cursó en la última década, (2011 a 2018), su último grado de estudio; mientras que el 19.5% lo hizo en la década de 2001 a 2010, y en la década de 1991 al 2000, el 9.2% realizó su más reciente grado de estudio:

Tabla 8
Año en que realizó el último grado de estudio de los docentes de la ENSUPEH

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válid o	No se tiene	21	24.1	24.1	24.1
	No aplica	5	5.7	5.7	29.9
	1971 - 1980	2	2.3	2.3	32.2
	1981 - 1990	3	3.4	3.4	35.6
	1991 - 2000	8	9.2	9.2	44.8
	2001 - 2010	17	19.5	19.5	64.4
	2011 - 2018	31	35.6	35.8	100.0
	Total	87	100.0	100.0	

La práctica docente está vinculada a procesos de formación continua, en este sentido, el 55.1% de los docentes siguen estudiando, pese que el ingreso a la ENSUPEH no se privilegie muchas veces, el grado académico, sino obedece al vínculo con la organización sindical, ello, puede explicar, la incorporación de personal con clave docente en este nivel educativo con solo preparatoria.

Según Muñiz (2008) “los líderes sindicales han "colonizado" el aparato educativo de dos formas: ubicando a sus cuadros en los puestos directivos "de confianza" y manejando la totalidad de la asignación de las plazas, así como los ascensos y permutas” (p. 2); por lo que el ingreso se encuentra relacionado con la cercanía al SNTE, mediante una propuesta sindical, que se ejecuta en la parte administrativa de la SEPH, haciendo un binomio perfecto.

Este recorrido sobre las características de los docentes de la ENSUPEH, nos brinda rasgos distintivos de la plantilla docente, a partir de los cuales realizan su práctica profesional, es decir, los procesos de formación inicial, la continuidad de estudios vinculados a la temporalidad, así como las horas de nombramiento, permiten poner al descubierto, algunos de los elementos que inciden en las prácticas y en la vida cotidiana de la organización que se asocia a las acciones que realizan los sujetos.

En este sentido, el proceso de implementación de las políticas públicas está asociado a la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de una cadena causal, es decir, una secuencia ordenada de eventos que los une (Aguilar, 1992), es decir, la carencia de presupuesto para el ingreso de docentes a la ENSUPEH tuvo efectos, como lo fue la incorporación de docentes con claves comisionadas de educación básica.

La admisión de personas con el nivel de media superior, al nivel de normales, es una práctica corporativa, que, en el caso de la ENSUPEH, diluyó el proyecto inicial que enunció que la plantilla docente debería de tener el nivel de posgrado y la experiencia en educación superior para ser docente de la ENSUPEH, aspecto que suspendió el futuro de la organización para ofertar posgrados como política para profesionalizar al magisterio hidalgense en funciones.

La flexibilización en el proceso de incorporación de los alumnos de la ENSUPEH, permitió la configuración de la matrícula escolar diversa y distante del propósito por el cual

fue creada la ENSUPEH, la superación de los trabajadores frente a grupo, se modificó dando cabida al personal de apoyo a la educación.

La decisión de flexibilizar los criterios de ingreso, aunado a la emisión de la convocatoria en diferentes especialidades, fueron los dos factores que agudizaron las problemáticas que se tenían; sin presupuesto para la adscripción de docentes a la ENSUPEH para atender a la población estudiantil ocasionó que no se contarán con docentes, sin embargo, con la falsa expectativa de obtener una plaza hubo docentes que regalaron su fuerza de trabajo.

El acuerdo 284 estipuló la manera en que se tenía que concretar el “Plan de Estudios, en este entendido, las autoridades educativas en un principio constriñeron a la comunidad escolar de la ENSUPEH para que se llevarán a cabo las asesorías entre semana, las cuales con el paso del tiempo se desvanecieron las actividades académicas para fortalecer la docencia.

En el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria 1999, señaló que se institucionalizarán las reuniones de academia para la superación de los docentes de las escuelas normales en favor de la mejora a la educación, sin embargo, los actores de la ENSUPEH tuvieron la determinación de desvanecerlas con el paso del tiempo, por lo que las políticas no se concretan solo de arriba hacia abajo, sino son una especie de ligazón o de tensión entre la estructura y las individualidades, entre lo federal y lo local.

Como fue, los intereses de grupo que generaron regularidades aceptadas al margen de la normatividad, en este sentido, aunque la ENSUPEH fue creada para la profesionalización de los docentes en servicio, la conformación de la matrícula escolar, esta fue modificada de manera discrecional, al permitir el ingreso del personal de apoyo a la educación y con ello ocasionó algunas características distintas a las consideradas por la normatividad que emitió el Gobierno Federal, por lo que se advierte, que las instituciones están en nuestra mente, en las formas de actuar que no están escritas en un mandato o ley.

Después de que la ENSUPEH se fusionó con el CESUM, cambió significativamente la organización y con ello se presentó un mayor crecimiento en la modalidad escolarizada,

atendiendo a jóvenes recién egresados del nivel medio superior, como se señala en el siguiente apartado.

3. Peculiaridades de la matrícula escolar

La política educativa para profesionalizar a los docentes frente a grupo presentó modificaciones desde sus inicios, una de ellas fue el cambio de los criterios para la incorporación de los alumnos, aspecto que trató de regular el Gobierno Federal, sin embargo, las autoridades estatales tomaron la determinación de flexibilizar lo normado por tanto el personal de apoyo a la educación pudo participar en los procesos de admisión a la ENSUPEH.

Como ya se señaló, en los distintos tramos de implementación de una política pública están guiados por los objetivos trazados, no obstante, también existieron intereses de grupo que conllevaron a tomar decisiones de colaboración entre los actores sociales con legitimidad en este campo, la SEPH y el SNTE, quienes desviaron los propósitos iniciales, como la incorporación de alumnos.

Aunque la ENSUPEH nació con la intención de formar a los docentes en servicio, en la modalidad mixta, sin embargo, ante la fusión con el CESUM, la ENSUPEH se comenzó a ofertar licenciaturas en la modalidad escolarizada, y poco tiempo después, las necesidades de formación bajo esta modalidad de enseñanza, creció, reconfigurando la vida de la organización y se atendió a jóvenes recién egresados de educación media superior, sin estar frente a grupo.

Estos factores antes mencionados, complejizaron la vida de la ENSUPEH, al atender a una diversidad de alumnos en dos distintas modalidades de enseñanza, la escolarizada y la mixta, alumnos con bachillerato, otros más con licenciaturas en áreas distintas a su desempeño profesional o bien con posgrado, asimismo la población estudiantil tenía distintas edades, algunos de ellos eran administrativos o bien docentes en servicio y otra porción de población estudiantil todavía no había ingresado al Sistema Educativo Nacional, aspectos que se señalan a continuación.

a.- Escolaridad de los primeros alumnos

Como ya se mencionó, la política pública que dio origen a la ENSUPEH se generó a partir de la necesidad de formar a los docentes que se encontraban en servicio, la cual fue

modificada mediante la flexibilización de criterios de ingreso y generó una conformación diversa en la matrícula escolar.

En el Proyecto de Apertura de la ENSUPEH, en el apartado de diagnóstico se señaló que, el inicio de la escuela se dio por la necesidad de brindar a los docentes de secundaria una formación al percatarse que contaban con una licenciatura trunca:

[...] Con base en una revisión estadística, los niveles de preparación académica que poseen los maestros adscritos a la educación básica de la entidad, indican que, en suma, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria laboran 9,030 maestros que no cuentan con un grado académico de licenciatura. De ellos, el 14.3% se ubica en el nivel de secundaria sin estudios completos de la normal superior [Proyecto General para la Apertura de la ENSUPEH, abr. 2002].

De esta manera, se advierte que se identificó una problemática del ingreso a la SEPH sin considerar el grado académico ni el perfil profesional de quienes se incorporaron al Sistema Educativo Nacional, ante esta deficiencia, las autoridades estatales implementaron una serie de acciones para atender la necesidad de formación inicial de los docentes en servicio, como lo señalaron los informantes clave: “[...] ha entrado mucha gente al sistema educativo, que no tiene el perfil necesario para dar clases, eso es lo que vieron las autoridades como una necesidad” (E03XHL/PD/17/12/2019/13).

La comisión bipartita SEPH – SNTE que históricamente ha tenido la decisión en la incorporación de docentes, concedió el ingreso al personal docente sin el perfil académico para estar frente a grupo, sin embargo, para resarcir esta carencia de perfil profesional, se trató de enmendar la problemática y se planteó como necesidad.

Es así, como en el estado de Hidalgo, las autoridades educativas en conjunto con la representación del SNTE permitieron el ingreso de quienes tenían una licenciatura en diferentes campos de conocimiento, la ENSUPEH tendría la función de profesionalizar a los docentes sin el perfil para estar frente a grupo, como lo señalan los informantes:

[...] En un principio, de que se creó la escuela, si llegamos a tener médicos, veterinarios, este, dentistas, este, arquitectos, este, teníamos ingenieros agrónomos, que estaban en grupo y no tenían los elementos para estar frente a grupo (E02XHL/JHG/16/12/2019/21).

No obstante, la política pública se construye a partir del entretendido de varios actores sociales, quienes participan, trenzan y guían su proceso de implementación (Aguilar, 1992);

en este sentido, con esta política se trató de atender la necesidad de carencia de formación de docentes frente a grupo, en este momento y no en otro, es decir, hasta que se estableció en el Gobierno Federal.

El proceso de surgimiento se dio primero como una política federal y en el momento de coyuntura social en el estado de Hidalgo se colocó como una situación socialmente problematizada creándose la ENSUPEH, pero se modificó dada las relaciones de fuerza entre la SEPH y el SNTE al interior del estado.

Aunque la SEPH y el SNTE cambiaron lo normado a nivel federal, no obstante, en cierta parte cumplió con su cometido, al matricularse varios docentes frente a grupo, con un perfil académico diferente a la función que realizaban, como lo menciona un informante: “[...] ya son menos los alumnos que han venido, y tenían esos diferentes perfiles, que no eran afines a educación” (E02XHL/JHG/16/12/2019/21).

La incorporación de docentes sin el perfil para estar frente a grupo ocasionó que se generarán otras problemáticas que el propio sistema trató de resarcir:

[...] En el caso de la modalidad mixta, siguen llegando trabajadores, pero la demanda ya no es suficiente, cada vez son menos los que solicitan su ingreso. Sin embargo, en su mayoría tienen preparatoria, actualmente tenemos pocos alumnos que tienen una carrera diferente o maestría, etc. (E02XHL/JHG/16/12/2019/21).

El ingreso de los docentes al Sistema Educativo Nacional sin grado académico o sin perfil profesional, se dio en un contexto donde la pluralidad de actores sociales que jugaron en el tablero político permitieron su acceso, sin embargo, a su vez los mismos actores que decidieron su incorporación dispusieron a su vez de su función de mando para realizar acciones y atender las problemáticas identificadas; como lo fue la falta de formación para estar frente a grupo.

Las necesidades reconocidas suelen presentar una pluralidad de actores que se vuelven complejas tanto en su proceso de elaboración y de ejecución (Aguilar, 1992), según los informantes aún existen docentes en educación básica que no cumplen con el perfil para estar frente a grupo: “[...] todavía hay compañeros frente a grupo en Educación Secundaria o Telesecundaria, que no tienen el perfil, todavía los hay, pero no hay un mecanismo que los obligue a estudiar” (E02XHL/JHG/16/12/2019/21).

El juego de poder entre la SEPH y el SNTE explica el problema de la carencia de perfil profesional para estar frente a grupo, la cual obedece en gran medida a la carrera política y no la carrera académica o meritocrática.

Muestra de lo anterior es el caso de la modalidad mixta en la ENSUPEH, cuyo surgimiento obedece a la actualización, capacitación y superación profesional de los docentes que se encuentran dentro del sistema educativo; el juego de poder desvió su cometido e incidieron en su modificación: “[...] en la modalidad mixta se trabaja con maestros que ya están en servicio, bueno, para eso fue creada la ENSUPEH, aunque actualmente hay muchos alumnos en la modalidad escolarizada” (E03XHL/PD/17/12/2019/19).

Como cada vez acuden menos profesores a matricularse en la modalidad mixta, según los informantes es necesario que se implementen estrategias para obligar a los docentes en servicio a cumplir con el perfil académico, pues obtienen beneficios sin actualizarse, ni capacitarse para desempeñar su labor docente: “[...] los deben de obligar a tener el perfil que se requiere para estar frente a grupo, porque ellos siguen trabajando y si hay incremento de horas les siguen dando esas horas, aunque no tengan el perfil (E02XHL/JHG/16/12/2019/21y22).

Dada estas condiciones en el ingreso, permanencia y promoción no existen criterios apegados a la normatividad, sino se da por el conjunto de relaciones asimétricas, existentes de manera tradicional, al interior del gremio magisterial: “[...] no hay mecanismos que los obligue a estudiar, porque siguen teniendo los beneficios, este, sin que estudien, entonces no quieren sacrificarse seis años, no quieren estudiar” (E02XHL/JHG/16/12/2019/22).

Además de la inversión de tiempo en la formación profesional de seis años, existen mecanismos poco transparentes para la promoción vertical y horizontal, donde la SEPH en conjunto con el SNTE, participan en los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento bajo el principio de imparcialidad, igualdad, legalidad y justicia laboral, sin embargo, suele ser desigual, ya que hay docentes que se les beneficia y otros tanto no, por lo que no existen criterios académicos:

[...] Porque, es una manera cómoda de vivir y sobrevivir en el servicio educativo, dando clases, porque no hay nada ya sea que los presione, o que

los motive para que se cumpla con los requerimientos para estar frente a grupo (E02XHL/JHG/16/12/2019/22).

En este sentido, la comisión bipartita SEPH – SNTE negocia los ingresos, las promociones y los cambios de adscripción, muchas veces asociado con el acercamiento a la organización sindical, dejando de lado los derechos laborales y los procesos de formación, por lo que la formación académica se encuentra diluida: “[...] Sí, no hay nada allá fuera, que les facilite o que les obligue, por eso, es que ya no vienen ya, entonces se está yendo a la baja la matrícula en la modalidad mixta, por esas condiciones” (E02XHL/JHG/16/12/2019/22).

El ingreso y las promociones se manejan de forma discrecional, entre la comisión SEPH – SNTE, por medio de negociaciones, según Ornelas (2021), el SNTE junto con el gobierno han tenido un manejo en la basificación, regularización de plazas, profesionalización y promoción vertical y horizontal de los maestros.

Quizá la falta de estimulación al esfuerzo que se realiza en la actualización, capacitación y superación profesional hace que disminuya la posibilidad inversión en la mejora al desempeño docente; en este sentido, probablemente al interior del magisterio los mecanismos de promoción y ascenso no sean mediante la credencialización, lo que incide en la disminución de la demanda de la modalidad mixta.

Por otro lado, los atributos particulares de la matrícula escolar de los adscritos a la ENSUPEH permiten conocer las circunstancias con las cuales llevaron a cabo su trayecto formativo, como fue el traslado de los estudiantes provenientes de las diferentes regiones del interior del estado de Hidalgo y de otros estados cercanos a la entidad; asimismo, debido a que eran estudiantes que habían dejado de estudiar por varios años tenían pocos de hábitos de estudio, no obstante, durante el proceso formativo y al término de su licenciatura algunos de ellos, allegados al SNTE, obtuvieron mejoras en la asignación de tiempo completo o cambio de clave, lo que implicó una mejora laboral, como a continuación se señala.

b.- Rasgos de los alumnos en la modalidad mixta

Las características de los alumnos de la modalidad mixta que se matricularon en la ENSUPEH, incidieron en la vida de la organización, en las prácticas docentes, en las ayudas

que se les brindó, además de que causaron expectativas de logro; generaron percepciones y juicios por parte de los docentes, durante su proceso de formación (Cabrera, 2012).

Estas particularidades de los primeros alumnos de la ENSUPEH, se relacionan con el lugar de procedencia, los cuales aluden a su procedencia de diferentes lugares del interior y del exterior del estado de Hidalgo, de este último hubo una proporción de alumnos provenientes del Estado de México que obtuvieron el grado de Licenciado en Educación Secundaria en alguna especialidad, a partir del cual lograron beneficios laborales.

Lo anterior, significó una inversión de tiempo, un gasto económico, además de un esfuerzo para mantenerse matriculados en la ENSUPEH:

[...] los alumnos que hemos tenido, venían de las diferentes regiones del Estado, y yo digo que, hasta la fecha, vienen desde Huejutla, de Jacala, de Ixmiquilpan, de San Bartolo Tutotepec, o sea, de todos los alrededores del Estado, eso implica un esfuerzo que ellos hacen, lo que significa cubrir sus estudios durante seis años, no es fácil (E05XHL/JJL/03/03/2020/27).

En este sentido, los alumnos tienen buena actitud para estudiar y costear durante los seis años que dura la licenciatura en esta modalidad de enseñanza, sacrificar los fines de semana y vacaciones, no es nada sencillo, por lo que se advierte un deseo de mejora:

[...] atraíamos alumnos de todo el estado, de la Sierra, de la Huasteca, del Valle del Mezquital, del Valle de Tulancingo, de Apan, de Tizayuca, de Pachuca, pero eso fue también una, una, problemática porque muchos desertaron, al principio había mucha deserción, porque venían de muy lejos, y no fue sencillo que pagarán pasajes, alimentación y en muchas ocasiones hospedaje (E01XHL/DGM/13/12/2019/ 11).

El personal de apoyo a la educación y docentes en servicio que provenían de varias regiones del estado de Hidalgo, alejadas realizaron un esfuerzo por superarse, que implicó una serie de inversiones, sin embargo, hubo un porcentaje alto de deserción escolar, según los informantes asociados al desplazamiento de los estudiantes de diferentes lugares de residencia y su inversión de tiempo, así como monetario.

Ingresaron estudiantes que venían de otros estados de la república mexicana, cercanos a esta entidad: “[...] jalamos esa inercia, de los maestros de otros estados, entonces ellos acudían a la ENSUPEH a formarse los fines de semana” (E01XHL/DGM/13/12/2019/12).

Por la cercanía del estado de Hidalgo con el Estado de México, en un inicio de la creación de la ENSUPEH, se matriculó una porción significativa de estudiantes provenientes de este estado vecino: “[...] tuvimos varios alumnos en las primeras generaciones que venían precisamente del Estado México” (E05XHL/JJL/03/03/2020/25).

Los alumnos del Estado de México prevalecieron en los primeros años de actividades de la ENSUPEH, por lo cual, obtuvieron retribuciones con claves presupuestales e incrementos de horas, a partir del reconocimiento de la organización sindical:

[...] Sentí que el propósito de abrir la normal era para formar a los maestros del estado, del estado de Hidalgo, pero en gran medida los beneficiados fueron también, los maestros del Estado de México, a quienes se les benefició con horas y claves (E05XHL/JJL/03/03/2020/26).

La búsqueda del perfil acorde a función que tenían o bien el ascenso vertical, fue el estímulo que los trabajadores de la educación buscaron al matricularse en la ENSUPEH en la modalidad mixta. Otro factor, que influyó fue la falta de perfil profesional de los maestros frente a grupo del nivel de secundarias generales, a quienes por su antigüedad tenían derechos promoverse con incremento de horas, y la comisión SEPH-SNTE en la defensa de los derechos de los trabajadores de la educación, les otorgaron horas sin contar con el perfil profesional para impartir la materia, lo que generó, la necesidad de dar coherencia entre las horas asignadas y el perfil profesional para estar frente a grupo, derivando su ingreso a la ENSUPEH:

[...] hay maestros o compañeros que han tomado perfiles diferentes, hay un maestro que, por necesidades del servicio en una escuela secundaria, le han dado inglés, y por derecho le corresponden esas horas, se las dan porque es su derecho y ya después busca su ingreso para cumplir con el perfil (E03XHL/PD/17/12/2019/13).

Por tanto, la propia comisión bipartita genera una discordancia entre las horas asignadas y el perfil profesional para estar frente a grupo, en este sentido, primero generan el problema y luego lo tratan de resarcir. Es por ello, que los actores sociales con legitimidad de participación en el campo educativo, SEPH – SEP, en ocasiones, complejizan al propio sistema, fortaleciendo al gremio y debilitando a la educación.

Otra peculiaridad que señalaron los informantes fue el sentido de pertenencia al gremio magisterial, toda vez que los alumnos de la ENSUPEH tienen algún familiar que pertenece al gremio o ellos laboran dentro del magisterio:

[...] los alumnos de la ENSUPEH, son gentes que sienten el arraigo hacia el magisterio, son gentes que tienen una vida ya realizada, muchas personas van por lo que requieren, es decir, algunos tienen otras profesiones y tienen el interés de formarse, muchos son hijos de maestros que estudiaron otra profesión y les dejaron la clave y se han estado preparando para, para ser docentes (E03XHL/PD/17/12/2019/18y19).

Según los informantes, otro factor que incide en la falta de formación en el ingreso al SEN, es la herencia de alguna plaza, a partir de la cual, los beneficios buscan procesos de capacitación y de formación acorde a la función que desempeñan.

Una de las desventajas que señalaron los informantes clave, en el caso de los alumnos de la modalidad mixta, es la carencia en su formación académica, dado que son personas que dejaron de estudiar desde hace tiempo, lo que hace que el trabajo sea un poco adverso para los docentes de la ENSUPEH: [...] es complicado en el caso de los chicos de la modalidad mixta, es bastante complicado que se generen los hábitos, las responsabilidades que también ellos tienen, se les es difícil, porque ya trabajan o tienen familia (E02XHL/JHG/16/12/2019/23).

De acuerdo con los informantes, los estudiantes de la modalidad mixta tienen otras responsabilidades, aunado al tiempo que han dejado de estudiar, lo que les impide que practiquen de forma continua los hábitos de estudios, para mejorar las capacidades y adquirir nuevos conocimientos; en este sentido, la práctica de hábitos de estudios contribuye al éxito académico y de las habilidades para ir avanzando de manera gradual y consolidar los aprendizajes:

[...] en la mixta también son bachilleres que están en servicio, y que son bachilleres pero que egresaron ya hace muchos años, esa es la diferencia; porque si son bachilleres tanto en una modalidad como en la otra, pero, en el caso de la modalidad mixta ya han dejado de estudiar, ya han dejado de leer, vienen sin hábitos, porque ya tienen mucho tiempo que dejaron de realizarlo (E02XHL/JHG/16/12/2019/22y23).

Por el hecho de dejar mucho tiempo de estudiar, se pierden habilidades y hábitos que permea en el rendimiento escolar de los estudiantes, según, Hernández, et al. (2012) en un estudio que realizaron con estudiantes universitarios, develaron que la pérdida de años escolares, así como el estado civil, la escolaridad de los padres, la incorporación al mercado laboral, el ingreso familiar y el tiempo en que tardan en trasladarse a la escuela, son factores que tienen fuertes repercusiones en el desempeño de los alumnos del nivel superior.

Los alumnos de la ENSUPEH, pese a que perdieron habilidades para un buen desempeño escolar, aun así, permanecieron y se promovieron en la escuela, lograron titularse, aunque no tenían buenos hábitos de estudio, sin embargo, por el hecho de perdurar, egresaron de la ENSUPEH: “[...] se titularon los que permanecieron, se titularon, y me da mucho gusto, porque para mí es satisfactorio” (E05XHL/JJL/03/03/2020/24).

Como podemos ver en la expresión anterior, aunque no tenían hábitos de estudio para mejorar sus aprendizajes, lograron culminar la licenciatura, al respecto, Vezub (2007), sostiene que el trabajo en las escuelas formadoras, continúan con un papel preponderante entre el docente y el alumno vinculado a un tipo doméstico y familiar, dejando de lado el profesionalismo, y por ende, se incumplió con el propósito de la política de profesionalización docente, asociado con el beneficio de una mejora en el ámbito laboral: “[...] desde la primera generación, el detalle es que nos llegaron, se titularon y están como docentes; ya le buscaron, ya se abrieron las puertas, ellos por su cuenta, y ahora ya están como docentes” (E05XHL/JJL/03/03/2020/24).

Algunos de los alumnos que egresaron de la ENSUPEH allegados a la organización sindical, en el ingreso y la promoción, lograron obtener beneficios laborales y con ello una mejor retribución económica, es decir, una vez que egresaron los alumnos de la escuela, el grado de licenciatura les permitió un ascenso en el ámbito laboral, dada la tradición de la negociación SEPH – SNTE: “[...] recuerdo a una chica, que, lo sorprendente es que cuando salió de la normal, ella ya tenía tiempo completo de docente” (E05XHL/JJL/03/03/2020/25).

El hecho de estudiar en la ENSUPEH les brindó la posibilidad a muchos de los egresados una mejora de su situación laboral, a partir de la obtención de tiempos completos, no solo para los docentes del estado de Hidalgo, sino también para los que provenían del Estado de México:

[...] salió de la normal, un chico con su tiempo completo, de maestro de formación cívica y ética, pero yo algo que noté, y sentía algo feo, que la escuela, la abrió el estado de Hidalgo y no para los del Estado de México (E05XHL/JJL/03/03/2020/26).

Los egresados de la ENSUPEH que provenían del Estado de México, también fueron beneficiados generalmente con tiempos completos:

[...] aquellos que venían del Estado de México, es que se interesaban por su boleta de calificaciones, y que llevarán buenos promedios, pero también se interesaban por el estudio, por lo menos, los que pasaron conmigo, así fue (E05XHL/JJL/03/03/2020/26).

Los informantes clave, también refieren que el hecho de tener buenos promedios, se les estimulaba para obtener un ascenso, al respecto los estudiantes le echaban ganas para obtener buenas calificaciones, aunque de acuerdo con Mandujano, et al., (2017), ello, no siempre signifique una concordancia con el proceso formativo que se requiere actualmente:

[...] salían con buenas calificaciones y eso eran puntos para ellos, para ascender o subir y darles tiempo. A ellos les fueron subiendo de tiempo, y fue un buen estímulo para aquellos que trabajaban en el Estado de México (E05XHL/JJL/03/03/2020/26).

Para quienes venían del Estado de México cursaron una Licenciatura en Educación Secundaria en diferentes especialidades lograron la mejora en el aspecto laboral, se les otorgó tiempo completo y ello significó mayores ingresos salariales, aliciente para matricularse y culminar la licenciatura.

Como ya se mencionó, la ENSUPEH surgió ante la necesidad de profesionalizar a los docentes en servicio y sin perfil, por ello inició en la modalidad mixta, no obstante, en el trayecto formativo existe una carencia en su formación académica, dado que los que permanecen en la ENSUPEH egresaron y muchos de ellos, por la vía del acercamiento a la organización sindical, accedieron a tiempo completo o promoción vertical dentro del SEN.

Con el paso del tiempo, hubo menor demanda en la modalidad mixta y comenzó el ascenso de la matrícula escolar en la modalidad escolarizada, por lo que las políticas públicas no son perennes, sino que cambian, obedecen al entretejido de los actores sociales las modifican, como se comenta a continuación.

c.- Liquidación de la modalidad mixta

En los primeros años de la creación de la ENSUPEH, como ya se dijo, tuvo un gran solicitud de ingreso muestra de ello, fue la demanda social de la formación en la modalidad mixta, como se expresó la Licenciatura en Educación Secundaria con especialidad en Telesecundaria, era ofertada por el CESUM en el sistema escolarizado pero al fusionarse ambas escuelas, las autoridades educativas realizaron procesos de gestión para la autorización de dicha licenciatura en la modalidad mixta, ante el Director General de Profesiones²⁵:

[...] Oficio dirigido al Dr. Bernardo Espino Del Castillo Barrón, se solicita la autorización de la Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Telesecundaria, Plan 1999, modalidad mixta.

Me refiero a la solicitud del Departamento de Educación Normal del Estado de Hidalgo para que se autorice el registro de los estudios de Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad de Telesecundaria, Plan 1999, modalidad Mixta, de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo institución de sostenimiento público que se ubica en la Ciudad de Pachuca de Soto, Hgo. [Archivo de la ENSUPEH, Oficio DGESPE, 23 jun. 2015].

Lo anterior denota, que las políticas no son lineales por designación desde el ámbito federal a lo estatal, sino que estas también emergen por la interpelación entre los actores locales, es decir, van de ida y vuelta, en este sentido, los sujetos se negocian para crear y modificar lo que es dado por el Gobierno Federal, como se afirma en el siguiente fragmento:

[...] Al respecto le notificó que la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, puede registrar los estudios respectivos ante la Dirección General que usted dirige, en correspondencia con los artículos 3, 5, 7 y 16 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y el Acuerdo de Autorización Estatal del 23 de marzo de 2015, emitido por la Secretaría de Educación Pública de Hidalgo. [Archivo de la ENSUPEH, Oficio DGESPE, 23 jun. 2015].

La ampliación de la Licenciatura en Educación Secundaria con especialidad en Telesecundaria en la modalidad mixta, quizá obedece a la estabilidad económica que propicia al estar en este nivel educativo. Degante, et al., (2019) señalan que casi la totalidad

²⁵ Ver anexo H Oficio de solicitud para autorización de la Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Telesecundaria, modalidad mixta.

de los profesores que laboran en el nivel de secundarias, en la modalidad de telesecundarias se encuentran en mejor situación de contratación, “pues el servicio está diseñado para operar con un docente por grado, y el tamaño de estas escuelas es relativamente pequeño; además, es frecuente que los docentes no sólo desempeñen tareas formativas” (p.56), encargándose también de la dirección de la escuela, a diferencia del docente en el nivel de secundarias generales, donde la mitad de los maestros solo tenían contrataciones por horas.

Debido a la estabilidad laboral que otorga la modalidad de telesecundaria, se presentó mayor demanda de formación en telesecundaria en la modalidad mixta, lo cual permitió que se matricularan un número considerable de alumnos en esta especialidad, como se verá más adelante.

Pese a esta solicitud de las autoridades estatales, para registrar la Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Telesecundaria, la matrícula escolar en la modalidad mixta fue decreciendo paulatinamente, presentando cambios significativos, como lo sostienen los informantes: “[...] en la modalidad mixta ha decrecido la matrícula, lo que implica otras circunstancias para la escuela” (E01XHL/DGM/13/12/2019/ 19).

Ello significa que originalmente la ENSUPEH fue creada con la intención de formar a los docentes que estaban en servicio, en apego a lo reglamentado en el acuerdo 284 se tenía un calendario especial, sin embargo, el decremento progresivo de la matrícula escolar en la modalidad mixta, reconfiguró la vida de la escuela.

La oscilación de la matrícula escolar permite conocer el flujo de estudiantes inscritos en varios ciclos escolares e identificar cuál ha sido su tendencia y sus altibajos, en ese sentido, a partir de la información proporcionada por el área de control escolar de la ENSUPEH se identifica la aglomeración de estudiantes en ciertas especialidades y la poca demanda en otras, como se verá más adelante.

Los datos indican que en la modalidad mixta durante el ciclo escolar 2011 – 2012, estaban inscritos un total de 391 alumnos, esta cifra aumentó durante el ciclo escolar 2012-2013, no obstante, sucedió lo contrario entre los ciclos escolares 2013 - 2019 donde se presentó un decremento paulatino de la matrícula escolar, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 9

Oscilación de la matrícula de la modalidad mixta del periodo 2011 a 2019

Ciclo escolar	Total matrícula	% incremento / decremento
2011 - 2012	391	-
2012 - 2013	542	38.6%
2013 - 2014	519	- 4.2%
2014 - 2015	583	12.3%
2015 - 2016	403	- 30.80%
2016 - 2017	309	- 23.30%
2017 - 2018	256	- 17.10%
2018 - 2019	241	- 5.80%

Como se advirtió anteriormente, al inicio de la creación de la ENSUPEH, se presentó mucha demanda y fueron pocos maestros para su atención, sin embargo, los datos obtenidos denotan que durante el ciclo escolar 2012 – 2013 se presentó un crecimiento del 38.6% y a partir del ciclo escolar 2013 – 2014 hubo descensos de forma recurrente en la matrícula escolar.

En el ciclo escolar 2013 – 2014 se mostró un ligero descenso del -4.2%, respecto al ciclo escolar anterior, en el ciclo escolar 2014 -2015 presentó un repunte del 12.3% de incremento, sin embargo, para el periodo 2015- 2016 nuevamente presentó otro declive, esta vez significativo de un – 30.8%, para el ciclo 2016 – 2017 disminuyó significativamente en un -23.3%, mientras para el ciclo escolar 2017 – 2018 volvió a reducir en un - 17.1% y finalmente en el ciclo escolar de 2018 – 2019, obtuvo otro descenso del -5.8%; quizá porque para el concurso de ingreso al servicio docente, era necesario acreditar estudios de educación superior (SEP, 2015).

Si se contrastan estos datos a los obtenidos con Medrano y Ramos (2019) quienes analizan la matrícula escolar en esta modalidad mixta a nivel nacional y encuentran que durante el ciclo escolar 2012 – 2013 se encontraban inscritos 11 984 estudiantes y para el ciclo escolar 2017 – 2018 estaban inscritos 3 187 estudiantes, lo que muestran una cifra muy reducida, además encontraron que en este grupo de estudiantes estaban estudiantes normalistas de mayor edad. Estos autores señalaron que esta reducción se debió a la

modificación de la política, ya que anteriormente con el acuerdo 284 se le dio auge a la modalidad mixta dirigida a profesores en servicio.

Con la llegada de Enrique Peña Nieto (2012 - 2018) “la reducción de la matrícula de las escuelas normales se agravó: en las normales públicas la tasa de crecimiento media anual fue de -6.4%” (p. 60), ello se debió a que la docencia en educación básica había sido “la única opción de los jóvenes para acceder a la educación superior, y que, durante mucho tiempo, pero ya no más, les aseguraba la obtención de una plaza de trabajo seguro” (p. 60).

Al respecto, con la reforma en este sexenio, según Flores (2020) los egresados de las escuelas normales al término de su formación inicial tendrán que someterse a una evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), cuya función se señaló: “instaurar el procedimiento para la formulación de las propuestas de parámetros e indicadores para el ingreso y el reconocimiento de educación básica” [Diario Oficial de la Federación, 4 sep. 2018].

Lo anterior, nos muestra que la matrícula en la modalidad mixta tanto en la ENSUPEH como a nivel nacional, se redujo año con año, en el caso particular de esta escuela normal a partir del ciclo escolar 2013 – 2014 la falta de demanda en la modalidad mixta, implicó cambios en la vida escolar de la ENSUPEH, de forma gradual:

[...] en la modalidad mixta, todas las especialidades con el paso del tiempo fueron desapareciendo; algunas especialidades conforme a la marcha, pero porque no había demanda. Desapareció física, más adelante desapareció geografía, y así fueron desapareciendo.

Como fue el caso de la desaparición de historia, ¡También!, Y así gradualmente han ido, esté desapareciendo, pero esto se da, por falta de alumnos, en el caso de la modalidad mixta, porque en la modalidad escolarizada es distinto (E02XHL/JHG/16/12/2019/18).

La baja demanda modificó la constitución de la matrícula escolar en la modalidad mixta, de tal manera que fueron desapareciendo las distintas especialidades, en este sentido, aunque las autoridades educativas potencializaron todas las especialidades que comprendían las materias del nivel de secundaria, éstas no fueron solicitadas.

Al desagregar los datos por especialidad y compararlos con los alumnos inscritos en cada ciclo escolar, la matrícula escolar de las especialidades de español, formación cívica y ética, inglés e historia, en el ciclo escolar 2013 – 2014 comenzaron a tener un decremento paulatino, hasta que dejaron de ofertarse en el ciclo 2017 – 2018, con excepción de la especialidad de historia, que a partir del ciclo escolar 2016 – 2017, ya no se ofertó.

Las Licenciaturas en Educación Secundaria con Especialidad en Física y Química, fueron efímeras, esta última solo ingresaron y egresaron la misma cantidad de alumnos de una sola generación, posteriormente se dejó de ofertar, mientras en el caso de la Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Física desapareció rápidamente, ya que en la historia de la ENSUPEH solo se matricularon diez alumnos.

Lo contrario sucedió con otras Licenciaturas en Educación Secundaria en las especialidades, de Matemáticas y de Telesecundaria, que en el caso de la Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Matemáticas presenta una disminución en su matrícula, mientras en el caso de la Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Telesecundaria, aunque han tenido oscilaciones en su población estudiantil, se mantiene un porcentaje importante de alumnos inscritos en ella, quizá obedece al atractivo de una mejor estabilidad económica y laboral a diferencia de otras especialidades.

Según Degante, et al., (2019) “en educación secundaria los salarios mensuales promedio, netos de impuestos, sin carrera magisterial van de alrededor de 11 mil pesos en la modalidad general, a casi 17 mil en telesecundaria” (p.75), por lo que, la vuelve atractiva a la comunidad estudiantil, en este sentido, los salarios de los docentes en secundarias generales son inferiores al de sus pares de telesecundarias; ello nos ayuda a explicar, la siguiente tabla, en donde podemos advertir que el 46.5% de los matriculados en este ciclo escolar correspondían a la Licenciatura con Especialidad en Telesecundarias, mientras que el resto, 53.5% están matriculados en las otras licenciaturas que se ofertaban:

Tabla 10

Cantidad de alumnos inscritos en la modalidad mixta en el período 2011 – 2019, segregados por especialidad

Ciclo escolar	Cantidad de alumnos inscritos de las especialidades									Total
	Biología	Español	Formación Cívica y Ética	Inglés	Física	Historia	Química	Matemáticas	Telesecundaria	
2011 - 2012	*	102	72	25	*	76	16	100	*	391
2012 - 2013	91	95	108	40	*	76	16	116	*	542
2013 - 2014	91	95	65	60	*	76	16	116	*	519
2014 - 2015	88	92	61	33	*	76	16	120	97	583
2015 - 2016	33	63	67	25	10	24	16	68	97	403
2016 - 2017	33	37	38	24	10	9	16	57	85	309
2017 - 2018	10	32	35	23	*	*	*	52	104	256
2018 - 2019	10	29	21	15	*	*	*	54	112	241

*No se oferta

Nota: En este cuadro se presentan los alumnos inscritos a lo largo de 8 ciclos escolares. De acuerdo con los datos que se tiene registrados en control escolar, no hay información anterior a este periodo, asimismo es importante hacer mención que se presentan los alumnos inscritos de toda la modalidad.

Con base en lo anteriormente expuesto, se observa que las diferentes especialidades de la modalidad mixta se encuentran en decremento, con excepción de las Licenciaturas en Educación Secundaria con Especialidad en Telesecundaria y en Matemáticas, las cuales fueron las únicas que se abrieron para el ciclo escolar 2018 – 2019. El resto de las especialidades mostró un descenso significativo de la matrícula, ocasionando con ello que la mayor parte de las especialidades no se oferten, al respecto, existe una clara tendencia que esta modalidad desaparezca.

Esta prospectiva del decremento de la modalidad mixta, hace que esté en riesgo de desaparecer, por tal motivo, el objetivo de la creación de la ENSUPEH fue modificado por la baja demanda, como lo menciona un informante:

[...] yo creo que estamos en proceso de liquidación de la mixta, ya, ya nada más hay un grupo de teles; en primer semestre, y ya no se iba aperturar, en este ciclo escolar, pero se abrió solo la especialidad en telesecundaria (E01XHL/DGM/13/12/2019/18).

Después de diez años de la creación de la ENSUPEH, comenzó a disminuir paulatinamente la matrícula escolar hasta llegar a perderse el objetivo inicial de su creación, es decir, la actualización, capacitación y superación profesional de docentes frente a grupo:

[...] Lo que está sucediendo con la mixta, que va decreciendo, porque ya se ofertan las posibilidades de maestría, quienes egresan de una licenciatura, es difícil que ahora un maestro en educación primaria, quiera hacer una licenciatura en educación normal, y más si son seis años, y ahora buscan otras opciones (E03XHL/PD/17/12/2019/13).

La falta de incentivos para la superación profesional del personal de base, genera que no se busquen procesos de actualización y capacitación al interior del magisterio (García, 2009), en este sentido, importando más, la carrera política que la carrera académica.

De acuerdo con Medrano y Ramos (2019), en el ciclo escolar 2017-2018, de los 1108 programas registrados, 98 atravesaban un proceso de liquidación, es decir, no tenían alumnos de nuevo ingreso, pero sí en algunos semestres o egresados y titulados; lo anterior sucedió con la ENSUPEH, donde cada vez en esta modalidad de enseñanza fue decreciendo su matrícula escolar.

En una nota periodística del periódico “La Jornada” en septiembre de 2008, estudiantes de escuelas normales en el Estado de Morelia expresaron que:

[...] En los años recientes, las autoridades educativas de muchos estados impidieron el crecimiento de la matrícula en escuelas normales, como mecanismo para evitar los cíclicos conflictos por la demanda de nuevas plazas. Esta situación prevalece lo mismo en entidades del centro del país.

Muchos están en espera de una oportunidad, de alguna jubilación, permiso o interinato, otros emigran, se van a presentar exámenes de oposición para buscar plazas en otros estados.

Para los normalistas, el desempleo es una realidad, más que una posibilidad. Ya que el desequilibrio entre el número de normalistas egresados y la cantidad de plazas magisteriales ofrecidas que aqueja a diversas entidades, se redujo. [La Jornada, 14 sep. 2008].

Aunado a lo anterior, en el periódico “La Jornada” también el profesor Luis Bello Estrada,²⁶ destacó que la baja de la matrícula escolar no sólo es resultado de la implementación de una reforma educativa que vulneró profundamente los derechos laborales de los maestros y eliminó prácticamente cualquier posibilidad de tener una plaza de base, sino también efecto el desapego de la sociedad en la valoración de la profesión.

²⁶ Profesor – investigador de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana Enrique C. Rébsamen

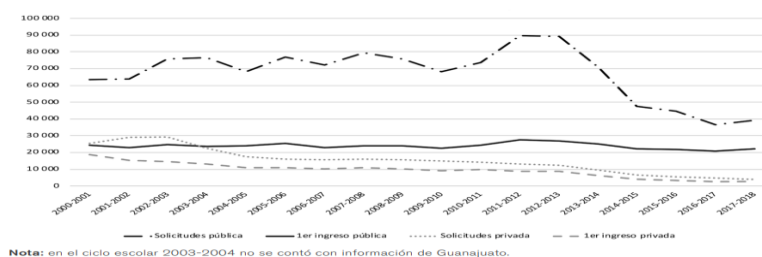
Para Díaz Barriga (2021) sostiene que las normales sufrieron una etapa de marginación en la política educativa, disminuyendo sus recursos financieros, esperando de alguna manera su desaparición, aspecto que se “acentuó en la reforma constitucional de 2013, en donde para la asignación de una plaza docente bastaba con obtener un puntaje en un examen y ser egresado de cualquier licenciatura de educación superior (p. 8).

De igual forma Bello Estrada (2008) consideró que abrir la carrera docente a todo universitario, sin importar qué tipo de formación recibió, fue un golpe muy duro al normalismo, porque el mensaje fue que no sirve estudiar en una normal si cualquier título universitario me da la posibilidad de ser maestro, e incluso, tener otros ingresos con distintas actividades profesionales.

La disminución de la matrícula escolar se dio por un cambio en la política del gobierno federal, al modificar las reglas para el ingreso, la promoción y el ascenso del gremio magisterial. Según Medrano y Ramos (2019) señalaron que durante varias décadas dentro de las opciones que tenían los jóvenes de terminar e insertarse en el mercado laboral fue “durante mucho tiempo la mejor opción dado que les aseguraba la obtención de una plaza de trabajo seguro” (p. 61), sin embargo, la información proporcionada por las escuelas normales sobre la cantidad de estudiantes que solicitaron su ingreso a estas instituciones muestra cómo ha decaído en los últimos ciclos escolares el interés de los jóvenes en las carreras dedicadas a la formación de docentes” (p. 61), es decir, los estudiantes matriculados en las escuelas normales del país ha decaído, muestra de ello es la presente gráfica que entre los años 2000 a 2018 se observa una depreciación.

Gráfica 1

Número de solicitudes y de estudiantes de primer ingreso a la educación normal por tipo de sostenimiento (2000 – 2001 a 2017 - 2018)



Fuente: INEE, cálculos con base en las Estadísticas del Formato 911 (Inicio de los ciclos escolares 2000- 2001 a 2017 – 2018), SEP – DGPPYEE.

Por tanto, parece ser la escuela normal pública en todo el país, es una opción que ya no llama mucho la atención, sin embargo, “ha decaído en los últimos ciclos escolares el interés de los jóvenes en las carreras dedicadas a la formación de docentes. (Medrano y Ramos, 2019, p. 61).

Las necesidades de la escuela se fueron modificando debido a la demanda de la modalidad escolarizada, hoy por hoy, se atiende un gran número de estudiantes, cuyas características están relacionadas con alumnos recién egresados de bachilleres, hijos de padres de familia que cursan sus estudios entre semana, dando otro giro a la vida cotidiana de la ENSUPEH.

d.- Crecimiento exponencial de la modalidad escolarizada

Como ya se mencionó la ENSUPEH nació con el objetivo de formar a los docentes en servicio, no obstante, con la fusión con el CESUM, comenzó a ofertar diversas licenciaturas en la modalidad escolarizada, dando un cambio en la vida cotidiana de la escuela normal.

Este cambio se dio de manera pausada y con altibajos, como ya se advirtió, en un inicio después de la fusión con el CESUM, había una escisión entre las dos escuelas normales, sin embargo, con el paso de los años, los actores al interior de la organización conformaron un solo plantel y paulatinamente los docentes que solían trabajar en la modalidad mixta, ante el crecimiento exponencial en la modalidad escolarizada se fueron sumando al trabajo entre semana.

La ENSUPEH presentó una disminución significativa de la matrícula en la modalidad mixta, ello se debió a la poca demanda y de forma gradual desaparecieron varias licenciaturas, lo contrario pasó con la modalidad escolarizada, que fue creciendo de manera significativa, hasta reconfigurar la vida de la organización: “[...] en sus inicios en la escuela, ni por aquí (*se toca la cabeza con la mano*) nos pasaba que íbamos abrir la escolarizada, teníamos pura mixta, es decir, atendíamos a los alumnos solo en la modalidad mixta” (E02XHL/JHG/16/12/2019/18).

La modalidad escolarizada se comenzó a ofertar cuando se fusionó el CESUM con la ENSUPEH; y actualmente se atiende a un número creciente de alumnos en el sistema

escolarizado, como lo enuncia un informante: [...] en el 2011, ya se apertura para el escolarizado, cuando se fusiona con el CESUM (E01XHL/DGM/13/12/2019/17).

La fusión con el CESUM trajo consigo la diversificación de las modalidades de enseñanza; la modalidad escolarizada que atendía el CESUM fue diseñada para jóvenes recién egresados de bachilleres, sin haberse incorporado al SEN:

[...] Hoy con esa misma parte de profesionalización, en cada una de las áreas, pues se hace necesario que haya una Licenciatura en Educación Secundaria en su modalidad ordinaria, porque hacen falta maestros de telesecundaria, al año se jubilan maestros, digamos cien maestros de telesecundaria, de donde van a sacar cien maestros, para que los cubran, pues de las escuelas normales, de la licenciatura en telesecundaria, por eso la modalidad ordinaria tiene mayor peso, porque viene a atender esa parte de renovación en el servicio (E03XHL/PD/17/12/2019/15).

Lo anterior, implicó un cambio en la vida cotidiana de la organización, donde no solo eran necesarios docentes frente a grupo los fines de semana y en periodos vacacionales, sino fue indispensable la atención de población estudiantil entre semana, en un calendario ordinario.

La modalidad escolarizada presentó una gran demanda de los recién egresados del nivel medio superior, al considerar su ingreso en esta normal para continuar con su proceso de formación inicial. En este sentido, las nuevas demandas sociales se volcaron hacia la Licenciatura en Educación Secundaria en diversas especialidades en la modalidad escolarizada y ocasionó que la plantilla docente y el cuerpo administrativo respondiera a estos requerimientos:

[...] en la modalidad mixta, siguen llegando alumnos que se encuentran con una función administrativa, mientras en la modalidad escolarizada, se encuentran alumnos que son jóvenes, que cuentan con bachillerato y son hijos de familia (E02XHL/JHG/16/12/2019/21).

Entre los aspectos que reconfiguraron a la organización fue la petición que se hizo de la apertura de dos turnos, el turno matutino y el vespertino, por parte del cuarto director de la ENSUPEH, quien lo señaló de la siguiente manera: “[...] no esperé, sino que actué, yo a lo que venía, a mí me mandaron a transformar la escuela, y yo me puse metas” (E04XHL/D/13/12/2019/11).

Esta petición por parte del cuarto director, sobre la apertura de la modalidad escolarizada ocasionó que se emprendieran varias tareas, de las cuales, se sintió identificado para realizar cambios en la escuela normal. Entre las primeras tareas que el director mencionó que se llevaron a cabo fue la solicitud de la ampliación de las licenciaturas en la modalidad escolarizada, de ambos turnos, el matutino y el vespertino, ante las autoridades estatales: “[...] las metas fueron crear más especialidades, tanto en la mañana como en la tarde, nada más había dos especialidades en la mañana, había nada más telesecundaria e inglés” (E04XHL/D/13/12/2019/12).

El proceso de gestión se dio de forma progresiva para la autorización de las diversas licenciaturas, en ambos turnos, se realizaron diversas solicitudes en conjunto con el Profr. Taurino Ramírez Labra, Jefe del Departamento de Educación Normal en el Estado de Hidalgo:

[...] el turno vespertino y porque, porque todo tiene su historia, si, o sea no es de la noche a la mañana, no, no, fue algo bien pesando, fuimos hablar con el Secretario de Educación, Taurino y yo; yo le argumente cuál era esa necesidad, y si afortunadamente en la convocatoria de hace cuatro años, se maneja, no ahora que lo recuerdo de hace 5 años, porque yo llegué en abril y en mayo ya se estaba dando esa convocatoria y ya tenemos una generación (E04XHL/D/13/12/2019/11).

Estos procesos de gestión realizados por la autoridad directiva en turno de la ENSUPEH en conjunto con el Jefe de Departamento de Educación Normal, quienes plantearon como una necesidad educativa ante las autoridades de la SEPH, proceso de gestión que le dio un giro a la organización de la ENSUPEH: “[...] Actualmente va creciendo la modalidad escolarizada y se necesitan cada vez más docentes para atender las necesidades de los estudiantes que están inscritos” (E03XHL/PD/17/12/2019/13).

Se identificó que existe una respuesta de arriba – abajo y de abajo – arriba, de esta última se puede analizar que la política estatal se debió a la intervención de los actores de la ENSUPEH allegados a la organización sindical, es decir, el cuarto director, por su cercanía con el Representante del SNTE, logró no solo la obtención de las instalaciones propias para albergar a toda la comunidad escolar; sino también solicitó la apertura de las Licenciaturas en Educación Secundaria en sus diferentes especialidades en la modalidad escolarizada.

En este sentido, los procesos de gestión, se dieron entre quienes pueden influir en el campo educativo SEPH – SNTE, es decir, entre los actores legitimados para participar (SNTE) solicitaron a las autoridades estatales (SEPH), la autorización para la apertura de mayor cantidad de licenciaturas en la modalidad escolarizada:

ACUERDO

[...] Por el que se autoriza impartir la Licenciatura en Educación Secundaria, con Especialidad en Telesecundaria, en las modalidades escolarizada y mixta, Plan 1999 y de la Licenciatura en Educación Secundaria, con especialidad en Inglés, en la modalidad escolarizada, Plan 1999, en la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, en la ciudad de Pachuca de Soto, Hidalgo. [Diario Oficial, 23 mar. 2015].

En suma, el proceso de apertura y modificación de la oferta educativa, se dio en un vaivén de lo federal a lo local o bien entre lo local a lo federal, entre las relaciones de poder de las autoridades de la SEPH y los representantes del SNTE, como se observó en el crecimiento de la modalidad escolarizada, para la formación de jóvenes recién egresados de bachilleres; y hoy por hoy, la ENSUPEH, atiende a un porcentaje mayor en esta modalidad de enseñanza.

Entre las acciones realizadas por el cuarto director de la ENSUPEH, fue el proceso de gestión para la ampliación de la oferta educativa en ambos turnos, tanto en el turno matutino como en el vespertino, tal como él, lo expresa: “[...] otra de las metas y necesidades, fue crear más especialidades, tanto en la mañana como en la tarde, nada más había dos, había nada más telesecundaria e inglés” (E04XHL/D/13/12/2019/12).

Lo anterior, permitió que se abrieran mayor cantidad de licenciaturas en la modalidad escolarizada lo que permitió la llegada de jóvenes recién egresados de bachilleres, como se observa en la tabla 11.

Tabla 11*Oferta educativa por año en la modalidad escolarizada*

M a t e r i a s	Geografía								
	Biología								
	Español								
	Matemáticas								
	Formación Cívica y Ética								
	Historia								
	Inglés								
	Telesecundaria								
Ciclo escolar		2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019

Nota: El sombreado, significa su apertura.

A partir de la tabla anterior, se analiza que, la Licenciatura en Educación Secundaria, con Especialidad en Telesecundaria fue la primera especialidad que se ofertó en esta modalidad de enseñanza, seguida de la Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Inglés; dos ciclos escolares posteriores (2015 – 2016) se duplicó la oferta con las Especialidades de Historia y Formación Cívica y Ética; hacia el ciclo escolar (2016 - 2017) se ofertó además de las anteriores, las Especialidades de Matemáticas, Español y Biología; finalmente se incrementó la Especialidad de Geografía; por lo que, su crecimiento fue gradual, modificando la vida organizacional de la ENSUPEH.

En la tabla 12, se puede advertir el incremento y decremento de la matrícula escolar en la modalidad escolarizada, a partir de los datos que se obtuvieron de control escolar; de esta manera, en el ciclo escolar 2011 – 2012 se inscribieron 41 alumnos, la cual fue creciendo de forma significativa a lo largo de estos años, para el ciclo escolar 2012 – 2013 y 2013 – 2014 aumentó aproximadamente un poco más de la mitad en cada ciclo escolar, mientras que en los subsecuentes ciclos escolares el incremento de la matrícula, en el segundo ciclo escolar de la apertura de la modalidad escolarizada incremento el 82.9%, mientras que para el tercer ciclo el aumento fue del 92%, para el cuarto ciclo, en el periodo 2014 – 2015 el incremento fue más lento, ya que correspondió al 27.8%, de esta manera en los ciclos escolares subsecuentes se presentó un incremento paulatino oscilando entre el 27.8% al 33.8%, sin embargo, en el ciclo escolar 2018 – 2019 fue un poco mayor, del 49.8%, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 12*Matrícula de la modalidad escolarizada del periodo 2011 a 2019*

Ciclo escolar	Total matrícula	% incremento / decremento
2011 - 2012	41	
2012 - 2013	75	82.9%
2013 - 2014	144	92%
2014 -2015	184	27.8%
2015 - 2016	249	35.3%
2016 - 2017	320	28.5%
2017 -2018	428	33.8%
2018 - 2019	641	49.8%

En la actualidad, lo que le da el sostén a la ENSUPEH, es la modalidad escolarizada, aunque como ya se mencionó fue creada para actualizar, capacitar y dar superación profesional a los docentes en servicio, en la modalidad mixta; hoy ya no tiene mucha demanda: “[...] la fortaleza está en el escolarizado, tenemos hartos alumnos” (E01XHL/DGM/13/12/2019/18).

La tabla 13 se presenta el incremento de los alumnos en la modalidad escolarizada, desglosado por especialidad y ciclo escolar:

Tabla 13*Cantidad de alumnos inscritos en la modalidad escolarizada, en el período 2011 – 2019, segregados por especialidad*

Ciclo escolar	Cantidad de alumnos inscritos en las diferentes especialidades								Total
	Telesecundaria	Inglés	Historia	Formación Cívica y Ética	Matemáticas	Español	Biología	Geografía	
2011 - 2012	41	*	*	*	*	*	*	*	41
2012 - 2013	75	*	*	*	*	*	*	*	75
2013 - 2014	122	22	*	*	*	*	*	*	144
2014 -2015	142	42	*	*	*	*	*	*	184
2015 - 2016	160	50	20	19	*	*	*	*	249
2016 - 2017	173	41	25	26	18	23	14	*	320
2017 -2018	187	33	48	15	42	46	28	29	428
2018 - 2019	245	55	71	29	66	75	53	47	641

*No apertura

Se puede identificar que en el ciclo escolar 2011 – 2012 se inició con la Licenciatura en Educación Secundaria con la Especialidad en Telesecundaria, y posteriormente se abrieron otras licenciaturas de forma progresiva, hasta llegar a ofertar las nueve licenciaturas, aumentando con ello, la matrícula escolar.

La política educativa para profesionalizar al magisterio hidalguense fue acogida en un principio por los maestros que estaban en servicio y posteriormente por los recién egresados de bachilleres, reconfigurando la organización de la ENSUPEH, y a la vez ocasionó otras necesidades.

De acuerdo con Medrano y Ramos (2019) en el caso de las normales públicas de las siguientes entidades de Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos y Yucatán el número de sus estudiantes matriculados se mantuvo, e incluso, registró ligeros incrementos del ciclo escolar 2012-2013 al 2017-2018. “[...] En cambio, en las entidades de Coahuila, Colima, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala la matrícula de las normales públicas registró reducciones de más de 50% entre los ciclos escolares 2012-2013 y 2017-2018” (p. 61).

Los datos anteriores, muestran que en esta entidad federativa entre los años que se abrió la modalidad escolarizada presentó un incremento considerable, de esta manera, durante la entrega de las nuevas instalaciones de la ENSUPEH, en agosto de 2016, el director en turno anunció la escuela ofertaba dos modalidades de enseñanza, la modalidad mixta y la modalidad escolarizada, asimismo, precisó la cantidad de grupos en cada una de ellas: “[...] Informó que actualmente la ENSUPEH atiende en su modalidad escolarizada a 11 grupos en el turno matutino, 7 en el vespertino y en la mixta a 24 grupos; en las diferentes especialidades de educación secundaria” [Agenda Hidalguense, Diario digital, 23 agos. 2016].

En suma, se puede decir que, aunque hay una mayor cantidad de grupos en la modalidad mixta, estos grupos son de semestres avanzados y reducidos, ya que actualmente es casi nula la incorporación de estudiantes, como se verá más adelante.

Como se puede advertir, en la modalidad mixta, hay un porcentaje menor de alumnos inscritos, cuyas condiciones laborales se asocian con una función administrativa y en menor medida tienen una función docente, lo que hace una dinámica compleja, dado que se atienden alumnos en el sistema escolarizado, con un calendario ordinario, mientras por otro lado se

cuenta con otro calendario no escolarizado, lo que implica el trabajo de sábados, domingos y recesos escolares para atender a la población estudiantil.

e.- Retrato reciente de ambas modalidades

La conformación de la matrícula escolar se modificó drásticamente, al inicio de la creación de la ENSUPEH, atendió solo a docentes en servicio y personal de apoyo a la educación, sin embargo, hoy se atiende a una gran cantidad de alumnos en la modalidad escolarizada, dando un cambio vertiginoso al funcionamiento de la escuela.

Dentro de las características de la matrícula escolar se encontró que los alumnos de la ENSUPEH, durante el semestre agosto 2018 a enero 2019, se tenía una población escolar de 797 alumnos inscritos, 241 de ellos se encontraban matriculados en la modalidad mixta, mientras que en la modalidad escolarizada tenía 556 alumnos, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 14

Alumnos inscritos por modalidad y turno, en el semestre agosto 2018 – enero 2019

Modalidad	Total de alumnos inscritos	Porcentaje de alumnos inscritos	Turno	Total de alumnos inscritos	Porcentaje de alumnos inscritos por turno
Escolarizada	556	69.8%	Turno matutino	322	40.4%
			Turno vespertino	234	29.4%
Mixta	241	30.2%	Único	241	30.2%

Nota: Elaboración propia de los datos que se presentan a continuación, fueron otorgados por la dirección del área administrativa, por la subdirección del área académica, así como por el área de control escolar, en diferentes momentos del periodo agosto a noviembre de 2018.

En este sentido, se muestra que la demanda de las licenciaturas en la ENSUPEH se encuentra en la modalidad escolarizada, según los datos sistematizados, el 69.8% de alumnos matriculados se inscribieron en esta modalidad de enseñanza, y de los cuales el turno matutino ha incrementado más la matrícula escolar con un 40.4%, y el turno vespertino tiene un 29.4%, casi igual que la población estudiantil de la modalidad mixta con un 30.2 %.

Medrano y Ramos (2019) realizaron un balance del comportamiento de la matrícula escolar desde 1971 hasta 2018, de ocho sexenios, en lo que respecta a las escuelas normales públicas la tasa de crecimiento en el sexenio de Ernesto Zedillo fue de:

[...] 0.4%, ya que de 118452 alumnos en el ciclo escolar 1995-1996 se llegó a 120573 estudiantes en el ciclo 2000-2001. La cantidad de alumnos atendidos en los cursos intensivos o de verano parece responder el porqué de estos incrementos y su posterior disminución conforme se fue avanzando en la regularización de los docentes y el ajuste de las normas de ingreso a las licenciaturas de estas modalidades (p. 53).

Por ello, en un inicio la política de profesionalización docente que dio origen a la ENSUPEH, permitió dar respuesta a las necesidades de formación de los docentes frente a grupo sin el perfil acorde a las funciones que desempeñaban, sin embargo, las políticas tal y como lo señalan los autores fueron cambiando solicitando la licenciatura como condición de ingreso al Sistema Educativo Nacional.

Si se desagregan la cantidad de alumnos matriculados por modalidad, turno y especialidad, podemos observar, que la mayoría de los alumnos durante el ciclo escolar 2018 – 2019 estaban inscritos en la modalidad escolarizada y en los primeros semestres, en este sentido, existe una mayor demanda y crecimiento en esta modalidad, a diferencia de lo que ocurre en la modalidad mixta, donde la matrícula dejó de crecer:

Tabla 15

Matrícula, por modalidad, turno en el ciclo escolar 2018 – 2019

	Total de alumnos inscritos en la modalidad escolarizada, turno matutino	Total de alumnos inscritos en la modalidad escolarizada, turno vespertino	Total de alumnos inscritos en la modalidad mixta
Semestre			
1°	119	92	42
3°	119	54	42
5°	54	43	26
7°	30	45	63
9°			32
11°			36
Total / turno	322	234	241
Total / modalidad	556		241

Nota. Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos de control escolar.

En el primer semestre existe un mayor porcentaje de alumnos inscritos en la modalidad escolarizada, asimismo, se observa que este porcentaje comienza a disminuir conforme avanzan los semestres, ya que representan una menor cantidad de alumnos matriculados; mientras que, en el caso de la modalidad mixta, hay un menor porcentaje de alumnos inscritos, en casi todos los semestres, los cuales oscilan entre 30 a 40 alumnos por cada uno de ellos, excepto el séptimo semestre, cuyo número alcanza un total de 63 estudiantes, ello explica el cambio en la política federal le dio auge con el acuerdo 284 y repuntó la matrícula escolar, mientras que su modificación en los subsecuentes sexenios ocasionó mayor control y cambio en las políticas, las cuales pregonaron la evaluación en el ingreso y la promoción como mecanismo para la revalorización docente.

A partir de lo anterior, la matrícula escolar creció en la modalidad escolarizada, mientras sucedió lo contrario con la modalidad mixta, la cual decreció de forma paulatina, ello ocasionó otras necesidades al interior de la ENSUPEH para formar a los alumnos en distintas especialidades trajera modificaciones de la reconfiguración de la escuela, de esta manera, se produjo mayores necesidades en la atención de los alumnos en la modalidad escolarizada y con mayor ahínco en el turno matutino.

A fin de indagar más sobre los cambios importantes que ha tenido la matrícula, se recrea la cantidad de alumnos inscritos en el ciclo escolar 2018 – 2019 para tener un referente, sobre el comportamiento de la población de estudiantil de la ENSUPEH, en este sentido, se muestra la matrícula por modalidad, turno, semestre y especialidad.

Tabla 16

Matrícula, por modalidad, turno y especialidad en el ciclo escolar 2018 – 2019

Modalidad escolarizada, turno matutino:			Modalidad escolarizada, turno vespertino:		
Semestre	Especialidad	Alumnos inscritos	Semestre	Especialidad	Alumnos inscritos
1°	Español	29	1°	Biología	25
	Geografía	18		F.C.E.	14
	Inglés	22		Historia	23
	Matemáticas	22		Telesecundaria	30
	Telesecundaria	28	3°	Biología	13
3°	Biología	29		Historia	15
	Geografía	24		Telesecundaria	26
	Inglés	9	5°	Biología	9
	Matemáticas	27		F.C.E.	7
	Telesecundaria	30		Historia	8
5°	Español	17		Telesecundaria	19
	Inglés	7	7°	Biología	9
	Matemáticas	13		Historia	15
	Telesecundaria	17		Telesecundaria	21
7°	Inglés	8	Total de alumnos		234
	Telesecundaria	22			
Total de alumnos		322			

Modalidad mixta:		
Semestre	Especialidad	Alumnos inscritos
1°	Matemáticas	16
	Telesecundaria	26
3°	Español	8
	Matemáticas	9
	Telesecundaria	25
5°	Matemáticas	11
	Telesecundaria	15
7°	Biología	10
	Español	14
	F.C.E.	5
	Inglés	11
	Matemáticas	8
	Telesecundaria	15
9°	F.C.E.	9
	Inglés	4
	Matemáticas	4
	Telesecundaria	15
11°	Telesecundaria	16
	Español	7
	F.C.E.	7
	Matemáticas	6
Total de alumnos		241

Se advierte que, en la modalidad mixta la cantidad de especialidades ha disminuido en los últimos semestres solo hay de dos a tres especialidades que se ofertan, lo contrario sucede con la modalidad escolarizada, que muestra un crecimiento en la oferta de diversas especialidades, alrededor de ocho especialidades por semestre.

Independientemente de la modalidad de enseñanza, existe un mayor número de alumnos en la especialidad de telesecundaria, en el registro nacional los datos que reportaron las escuelas normales con base en el Formato 911 (SEP – DGPPYEE), Medrano y Ramos (2019) señalaron que “la mayor cantidad de los estudiantes estaban inscritos en la especialización en telesecundaria: 4323 en el ciclo escolar 2017-2018, siendo ésta la única que registró un incremento (270 estudiantes) respecto al ciclo 2016-2017” (p. 68)

Por tanto, existen mejores condiciones de trabajo para los que se incorporan a las escuelas telesecundarias que la hacen más atractiva a diferencia de otras licenciaturas en esta modalidad. Degante, et al., (2019) afirman que en el ciclo escolar 2013 – 2014, la mitad de docentes de secundarias generales tenían contrataciones, el 13% eran de tres cuartos de tiempo y sólo el 10% trabajaba con tiempo completo; mientras que en telesecundaria casi la totalidad de los profesores está en mejor situación de contratación, casi todos tienen tiempo completo o tres cuartos de tiempo, así como, los docentes de las escuelas secundarias generales reciben “salarios mensuales promedio —cerca de 10 400 pesos, mientras que, en telesecundaria, aumenta alrededor de 6 mil pesos” (Degante, et al., 2019, p. 70), estas circunstancias laborales las hace interesantes.

En suma, se puede advertir que las políticas educativas están determinadas por el Gobierno Federal, con base en los fundamentos legales, que guían los procesos de formación, actualización, capacitación y la superación profesional, ello lo hace, a partir de acuerdos, establecimiento de planes y programas de estudio, no obstante, también en la historia de la educación en México se encuentran actores con legitimidad en la toma de decisiones y en su implementación; por tanto han tenido un papel relevante en el sendero de las políticas, dado que los actores locales tienen un margen de participación, modificándose según las necesidades y las capacidades que cuentan.

Por lo que, el Estado dispone de instrumentos de actuación política, de medios como “el aparato burocrático, los recursos económicos, los cuales tiene a su disposición para

alcanzar con eficacia toda suerte de objetivos” (Skocpol, 1989, p. 23), asimismo cuenta con entornos sociales plagado de actores con intereses que codeterminan las políticas, entre el Estado y la sociedad.

En el caso que se analiza, aunque la política federal potencializó y delineó mediante el acuerdo 284, las actividades complementarias a la docencia, a fin de fortalecer el proceso de formación de los estudiantes, en un inicio las autoridades de la ENSUPEH presionaron a la población escolar para que cumplieran con lo establecido en dicho acuerdo, no obstante, fue modificado por quienes llevaron a cabo la aplicación en el último eslabón de dicha política y se desvanecieron con el paso del tiempo.

De forma general en este capítulo, se advirtió que las escuelas normales como escuelas formadoras, oscilan entre lo dado por el Gobierno Federal y las relaciones de poder al interior del estado para concretar las políticas de profesionalización docente. Aunque la creación de la ENSUPEH en un inicio trató de alinearse a la política federal, los procesos de concreción fueron cambiando de forma paulatina conforme cada sexenio ordenados en una lógica neoliberal, sin embargo, la forma en cómo se desarrolló en Hidalgo fue dada por una correlación de fuerzas.

La carencia de presupuesto, trajo una serie de inconsistencias desde su inicio, como fue la asignación de plazas y la carencia de instalaciones que restringió las condiciones básicas para la enseñanza, lo que causó que los docentes regalarán su fuerza de trabajo, que los docentes normalistas atendieran las especialidades sin el perfil académico para orientar a los alumnos, y por la falta de espacios, así como la atención de lo inmediato se desvanecieron las actividades académicas.

En un principio de la creación de la ENSUPEH hubo un crecimiento exponencial en el ingreso de los alumnos, dado que se presentó una maleabilidad discrecional en los criterios señalados en la convocatoria, sin embargo, con el paso del tiempo hubo un giro en el crecimiento de la matrícula escolar en la modalidad escolarizada, por lo que se advierte la pronta liquidación de la modalidad mixta.

De acuerdo con Díaz – Barriga (2021) en las escuelas normales “existe un deterioro institucional que se expresa en la baja de matrícula, en la conformación de su planta

académica, en sus planes de estudio, en sus instalaciones físicas y en la formación con la que egresan sus estudiantes” (p.533), ello se recrea en esta escuela normal, la cual está mediatizada por las formas tradicionales del ingreso de docentes a este nivel educativo, la fuerza del grupo de presión del SNTE, la flexibilización de los criterios de ingreso de los estudiantes, la falta de asignación de recursos y los procesos de formación al interior de esta para solo de mantenimiento de la matrícula escolar disminuyen la calidad del servicio.

CONCLUSIONES

Este estudio permitió realizar un acercamiento desde el ciclo de la política pública como se llevaron a cabo la toma de posiciones y decisiones, así como en los diferentes tramos de su implementación de los actores con legitimidad en el campo educativo, para ello se analizó la política de profesionalización docente, considerando el caso de la ENSUPEH.

El Estado a partir de las autoridades de la SEPH y los representantes del SNTE como un grupo de presión, participaron en el origen a la ENSUPEH y en su progresión, en tal sentido se identificaron continuidades y disrupciones que impactaron en la historia de esta escuela normal.

Se pudo advertir que quienes están autorizados a tomar decisiones en materia de política educativa, no las toman desde una torre marfil alejadas de la sociedad, sino todo lo contrario, las políticas públicas se interpelan y se constituyen mutuamente entre las autoridades gubernamentales y los interesados en incidir en ellas; es decir, “las políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuentas, no por medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político. No el cerebro, sino el músculo” (Lindblom, 1990, p. 240), por lo que las políticas se hacen en la arena política.

Por tanto, las autoridades investidas de poder suelen estar en la arena de negociación donde se discute, se negocia, se alía y se coopera ciertos actores sociales con el interés en el campo, en este sentido, como se analizó existen actores en el Sistema Educativo Nacional que se aliaron al aparato estatal y lograron una hegemonía política que permitió el beneficio de sus intereses, es decir, en la historia de la educación en México, la SEP y el SNTE llevaron a cabo una serie de negociaciones por la vía legal que les permitió garantizar sus relaciones sociales de dominación por la vía institucional para avalar y reproducir su poder dentro del magisterio.

En este sentido, el Sistema Educativo Nacional adquirió ciertas formas de dominación a partir de las relaciones de poder, las cuales se cristalizaron en el marco legal y de legitimidad de los intereses del grupo de representación magisterial, a los cuales el ejecutivo federal ayudó a constituirse como un grupo con poder en la toma de decisiones y en los procesos de implementación de las políticas públicas.

Los mecanismos de poder ocurridos entre estos dos actores sociales con legitimidad de participación en el campo educativo, las autoridades educativas y los representantes del SNTE, en cada uno de los eslabones de la política pública se manejaron a partir de una serie de reglas dichas y no expresadas mediante estrategias, tácticas y juegos de poder que modificaron el proyecto inicial.

Este proyecto inicial en la formación de docentes en servicio fue encumbrado por el Gobierno Federal durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1995 - 2000), no obstante, tuvo como antecedente el ANMEB (1992), en donde se enfatizó la transferencia de algunas funciones a las entidades federativas, sin embargo, el ámbito federal continuó siendo un actor decisor y negociador de gran parte el sendero de las políticas públicas; mientras en el espacio local, se instaló un nuevo juego político entre las autoridades educativas estatales y los comités sindicales, quienes trazaron la senda en el último eslabón de las políticas.

El Gobierno Federal, aunque promovió la segunda parte de las negociaciones en los estados, dejó poco margen en el nivel estatal. Con la firma del ANMEB el Gobierno Federal persiguió incrementar su legitimidad sin perder el control, ocasionando que lo local permaneciera débil al conservar funciones normativas, como la asignación de recursos, además de tener el aparato burocrático para echar andar las políticas públicas.

En el retrato histórico de la educación básica en México, el Estado mediante su aparato burocrático contó con capacidades de decisión, con capacidades financieras y de formas de legitimidad con grupos de interés en la arena de acción para llevar a cabo las políticas. En el análisis que se realizó se identificó que a lo largo de la historia de la educación en México existen dos actores con influencia y legitimidad de participación, la SEP y el SNTE, quienes contienden de manera permanente.

A partir de la creación del sindicato único que representara al personal docente y de apoyo a la educación mediante un pacto de unidad, firmado en 1942 entre el Gobierno Federal y los líderes sindicales, le fueron conferido ciertas prebendas, al SNTE. De igual forma en educación básica su poder se concreta en las funciones de mando de supervisor y director, instituidas desde 1946 en el diario de la federación, como comisiones mixtas, y que,

con el ANMEB, refrendo legalmente su reconocimiento como actor titular entre las autoridades y los trabajadores de la educación.

El Estado cedió y estimuló que el SNTE tuviera varias posiciones dentro de la SEP, al permitir que sus dirigentes accedieran a la jerarquía de esta última, protegiendo los intereses del gremio y teniendo un poder institucionalizado en la obtención de beneficios. Por tal motivo, el SNTE tiene el dominio de incidir y ejercer un control dentro del Sistema Educativo Nacional, dejando al margen la participación de otros sindicatos.

Pese a ello, la CNTE fue un grupo que buscó ser un interlocutor más, de la base magisterial mediante el despliegue en las calles, paros y pliegos petitorios sin lograr establecer acuerdos con las autoridades educativas federales y estatales.

El SNTE y la CNTE tienen como demanda central, el incremento salarial, ambos grupos implementan estrategias y tácticas distintas. El SNTE lo hace por la vía legal, el establecimiento de acuerdos y mesas de negociación, a partir del diálogo; mientras que la CNTE lleva a cabo manifestaciones en las calles, paros y marchas, en busca de ser coparticipes en la conducción de la educación en México, empero, existe una relación simbiótica entre el gobierno y los representantes del SNTE, desde el origen de la organización sindical.

Asimismo, con el ANMEB las autoridades federales propiciaron la participación de los actores sociales al interior del estado de Hidalgo, en el periodo comprendido entre 1996 – 2000, la disidencia expresó la necesidad de creación de la escuela normal por especialidades omitida por las autoridades estatales durante varios años.

En el año 2000, se presentó el descontento de la disidencia por el bajo incremento salarial pactado entre las autoridades educativas y la dirigencia del SNTE a nivel federal, por tal razón en apoyo a la CNTE que se encontraba en paro en el actual CDMX realizó una interrupción de labores en varias regiones del Estado de Hidalgo, y llevaron a cabo varias marchas como una forma de ser escuchados.

En esta coyuntura, se mostró en la superficie un periodo de crisis, prevaleciendo los sujetos sobre las estructuras, y en mayo de 2000, el SNTE y la CNTE convergieron en esta

demanda, ante el gobierno del estado y en un tiempo breve, en junio del mismo año, provocó el movimiento magisterial.

El mandatario estatal decidió hacer algo ante las necesidades expresadas por los inconformes e invitó al diálogo en la capital del estado, la ciudad de Pachuca, lo que ocasionó el desplazamiento de los disidentes, no obstante, hubo una nueva toma de posición del mandatario estatal y declinó su propuesta de conversación, lo que generó nuevas tomas de posición.

Los disidentes para ejercer presión acudieron ante el diario local “El Sol de Hidalgo” y expresaron sus demandas, realizaron un paro indefinido y marcharon en la capital a fin de ser escuchados mediante una representación que emergiera de la base magisterial. Mientras que la sección 15 del SNTE permaneció oculto en un inicio, fue el segundo actor que demandó la creación de la ENSUPEH.

El SNTE apareció en la escena política mediante la estrategia de un desplegado en el periódico local solicitando una nueva negociación con las autoridades estatales, por lo que, se advierte que ambos actores lograron convertir esta petición en una cuestión socialmente problematizada, omitida durante varios años por el gobierno estatal, hasta la unión de fuerzas.

Las estrategias implementadas por ambos actores sociales se relacionan con el volumen de recursos que movilizan, en este sentido, a partir de este desplegado del SNTE, se inició un nuevo juego político y se llevó a cabo una segunda negociación entre las autoridades educativas estatales y la representación de la sección 15 del SNTE.

Los acuerdos establecidos entre las autoridades de la SEPH y los representantes de la sección 15 del SNTE muestra una sincronía discursiva entre los niveles de mando del gobierno, así como, la alineación entre el gobierno estatal y la sección 15 del SNTE para apaciguar el movimiento magisterial.

El gobierno estatal ratificó, a la sección 15 del SNTE, como el único interlocutor del magisterio, ya anunciado desde el año 1992, en el ANMEB, no solo a nivel federal, sino al interior del estado de Hidalgo, refrendado, por las autoridades investidas de poder público; en este sentido, en la entidad las políticas públicas muestran un aparato estatal legitimador

de ciertos actores, quienes están autorizados para participar en la conducción de la política por la vía de la negociación y el diálogo.

El Gobierno es un actor más en este proceso de las políticas públicas y autoriza la participación legítima de ciertos actores. El SNTE es un actor legítimo a partir sus agremiados en el interior del Congreso del Estado, colocó la cuestión socialmente problematizada de profesionalizar a los docentes que se encontraban en servicio y sin el perfil para estar frente a grupo y cuya resolución de las autoridades estatales fue la fundación de la ENSUPEH.

Se advierte, que el gobierno del estado de Hidalgo, asumió la responsabilidad de la formación de los maestros y tomó algunas decisiones como la fusión del CESUM y la ENSUPEH, para agrupar las licenciaturas en educación secundaria en diferentes especialidades en una sola institución de formación, esta toma de decisión de las autoridades estatales tuvo repercusiones, horizontales y verticales, como el traslado del dominio de la plantilla docente, el alumnado adscrito, la cesión de la infraestructura y mobiliario.

Aspecto que favoreció a la ENSUPEH, en la obtención de instalaciones, dado que desarrollaba sus actividades en instalaciones prestadas, además amplió sus modalidades de enseñanza al ofertar no solo la modalidad mixta con la que surgió sino le permitió brindar el servicio a la modalidad escolarizada, además expandió la oferta educativa al agregar las licenciaturas que se ofertaba el CESUM, aspecto que le dieron un giro distinto a esta organización educativa.

Pese a la fusión del CESUM y la ENSUPEH, en un principio la vida de las dos escuelas normales continuó siendo similares, los integrantes del CESUM siguieron impartiendo clases en las mismas instalaciones y con los mismos alumnos, la plantilla docente de la ENSUPEH siguió dando clases en las diferentes sedes, en este sentido, los cambios se dan de forma pausada y con altibajos.

La ENSUPEH surgió a partir de una política de profesionalización docente auspiciada por el Gobierno Federal en el sexenio de Ernesto Zedillo (1995 - 2000) quien delineó las intenciones mediante la emisión de documentos normativos como el Plan de Desarrollo Educativo (1995- 2000), sin embargo, en diferentes tramos de su implementación presentó

inconsistencias que ocasionó nuevas y mayores problemáticas, al identificarse una ineficacia en los mecanismos de coordinación, planeación e inversión del presupuesto para la construcción del edificio escolar y en la asignación de claves docentes, aspectos que ocasionaron nuevos escollos.

Pese a la exteriorización de las autoridades federales y estatales sobre la importancia de la infraestructura escolar para la mejora de la educación, y las buenas intenciones del Gobierno Federal sobre la formación de docentes en servicio y sin perfil, en la etapa de designación del presupuesto de egreso, en el tablero político de varios grupos con interés y colocados en distintas posiciones ejercieron relaciones de fuerza y dejaron de lado la construcción del edificio escolar de la ENSUPEH.

La ENSUPEH inició sus actividades sin presupuesto para la construcción del edificio escolar y comenzó en una escuela prestada, aspecto que influyó en el desarrollo de las actividades directivas, académicas y administrativas.

Debido a la carencia de instalaciones surgieron varias problemáticas, las cuales, trataron de enmendar las autoridades institucionales ante cada eventualidad, como la emisión de la convocatoria de forma anual ocasionó que se complejizará más el problema de la falta de infraestructura escolar para albergar a los alumnos inscritos.

En la toma de decisión de las autoridades estatales en el momento de crear la ENSUPEH, no se previó algunas dificultades que se presentaron, es decir, los inconvenientes se dieron, como una especie de bola de nieve, donde cada vez se hacían más grandes los problemas.

Ello implicó que el personal adscrito a la ENSUPEH, optimizara los recursos que disponían, como el espacio de la bodega acondicionado como dirección, para llevar a cabo las reuniones de academia y el trabajo colegiado; sin embargo, no siempre hubo un espacio desocupado y se concretaron dichas acciones a la intemperie; en este sentido, los docentes trataron de cumplir con lo establecido al resolver la falta de espacio en pro del cumplimiento de sus ocupaciones.

Con las limitaciones de infraestructura escolar y la emisión de la convocatoria de forma anual, la matrícula escolar creció y ello causó nuevos problemas, como la insuficiencia del

espacio prestado para albergar a la comunidad estudiantil, por lo que fue necesario que se gestionarán otras sedes, porque las instalaciones prestadas fueron insuficientes para atender a la matrícula escolar; estas sedes eran como escuelas chiquitas, cada una con su propia dinámica, con un coordinador.

A partir de la fusión con el CESUM, la ENSUPEH tuvo instalaciones propias para llevar a cabo las acciones complementarias a la docencia, sin embargo, las actividades frente a grupo continuaron realizándose en las distintas sedes, esta dinámica configuró a la ENSUPEH durante 14 años once meses y en agosto de 2016 tuvo instalaciones propias para albergar a toda la comunidad escolar.

El proceso de gestión de la infraestructura escolar se logró mediante la relación entre el cuarto director y el representante de la sección 15 del SNTE, por lo que se advierte que el director juega un papel importante en la escuela, es quien actúa, gestiona y se relaciona a partir de la interacción de reglas que devienen del pasado y que le dan y otorga estabilidad al gremio por lo que permite entender que existen prácticas legitimadas, las cuales están naturalizadas.

Como muestra de lo anterior, estos dos actores sociales las autoridades de la SEP y los representantes del SNTE, que desde 1946 realizan prácticas legitimadas y se concretan en las funciones de mando de supervisor y director mediante comisiones mixtas, si a ello se le agrega que, en estas comisiones mixtas, están configuradas por actores que iniciaron su carrera política en el SNTE, ambas partes pertenecen al mismo grupo, existe un poder en las funciones de mando de la organización sindical.

El aparato burocrático del Estado y los representantes del SNTE tienen capacidades específicas a partir de las cuales establecen relaciones de fuerza, el SNTE como grupo de presión busca ganar beneficios mediante la toma de posiciones al interior de la SEP y los centros escolares, como la ENSUPEH.

Aunque la función directiva, es una función que corresponde a un aparato burocrático, en el micro contexto local existen reglas de juego que permiten a los actores sociales llegar a ostentar dicha función. La ENSUPEH, como escuela recién creada, surgió bajo modelos

existentes que favorecieron algunos actores sobre otros, dándose una distribución desigual del poder, en la toma de decisiones y en el proceso de implementación.

La figura directiva en las escuelas normales es una función estratégica, que otorga poder, por tal motivo los actores sociales, las autoridades de la SEPH y la representación del SNTE contienden para ganar estas posiciones de mando; como lo es, la posición directiva de la ENSUPEH, en cuyo espacio educativo la designación y la permanencia está regulada por los grupos dominantes en el campo educativo, es decir, por la SEPH y el SNTE, quienes presentan relaciones inestables y desiguales; por tanto dicha posición y deposición del primer directivo fue muestra del ejercicio del poder y el mantenimiento del mismo.

Quienes ostentan estas posiciones tienen conocimiento de las reglas del juego para permanecer en la posición, además de que dicho actor ofrece servir al grupo y por ende posibilita la conservación de poder del grupo.

Los procesos de gestión también están asociados las reglas del juego y los recursos con los que cuenta cada director, en este sentido, el tercer director ante la carencia de infraestructura utilizó la estrategia de gestionar varias sedes prestadas, lo que ocasionó un caos en el traslado de los docentes para atender a la población estudiantil que estaba dispersa.

El tercer director trató de enmendar la carencia de infraestructura escolar y para atender a la población estudiantil disgregada estableció un orden, distribuyendo la matrícula escolar por especialidades para atender a los alumnos; por lo que, se advierte, que el directivo frente a lo normado y ante la falta de infraestructura escolar, tomó decisiones entre lo impredecible y lo posible, así como uso los recursos con los que contaba para subsanar los problemas.

Los directivos tienen el sentido del juego, conocen las reglas del juego, y hace uso de sus recursos para operar y gestionar, como el cuarto director, quien hizo diligencias para la construcción del edificio escolar y tomó como base la cercanía con el representante de la sección 15 del SNTE.

El dirigente de la sección 15 del SNTE como vocero de la necesidad del edificio escolar, sabedor de las reglas del juego, que devienen del pasado, se movilizó y demandó a las autoridades estatales la construcción del edificio escolar y el lunes 22 de agosto de 2016

fueron entregadas las instalaciones de la ENSUPEH para albergar a toda la comunidad escolar.

El ámbito educativo se encuentra plagado de relaciones de fuerza entre los actores con legitimidad dentro de él, la SEPH y el SNTE, quienes mediante distintas posiciones jerárquicas inciden y modifican las políticas como lo fue la conformación de la primera plantilla docente, la cual, en un inicio se dio por concurso de oposición, para ello se creó una comisión bipartita de los actores con legitimidad de participación, integrada por las autoridades educativas de la SEPH y los representantes de la sección 15 del SNTE, quienes solicitaron cumplir con varios criterios.

Aunque existió un concurso de oposición para la conformación de la primera plantilla docente, sin embargo, con la carencia de partida presupuestal, las autoridades investidas de poder público utilizaron la estrategia de convocar a los docentes de educación básica con plazas adscrita al IHE, por lo que, los aspirantes solo concursaron para ser docentes de la ENSUPEH, y al quedar seleccionados, fueron adscritos con sus claves de educación básica, comisionadas al nivel de normales, bajo el mismo techo financiero.

Otra problemática que se suscitó fue que, con la emisión de la única convocatoria para el ingreso de docentes, solo se solicitó el perfil en las especialidades de ciencias sociales, español y pedagogía, en consecuencia hubo fallas en su diseño al no considerar la formación específica de las especialidades que se abrieron, y solo solicitaron las características del perfil para impartir las materias de tronco común de todas las especialidades, dejando de lado la formación específica; lo que significó una serie de defectos en los eslabones subsecuentes del ciclo de la política pública.

La configuración de la primera plantilla docente fue modificada con prontitud, debido que los maestros que apoyaron al primer director fueron removidos y suplantados por nuevos docentes llegados de la escuela normal “Luis Villareal, “El Mexe”, cambiando lo que se tenía planteado en un inicio, es decir, aunque en un principio hubo un examen de oposición para el ingreso de docentes, los juegos de poder entre los actores sociales con legitimidad en el campo educativo desviaron dicho proyecto y quedó nuevamente en manos de las condiciones históricas, la comisión bipartita SEP – SNTE con propuesta sindical.

El análisis de las políticas de arriba hacia abajo permite dilucidar el accionar de los sujetos en las políticas públicas asociado a la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de una cadena causal, es decir, una secuencia ordenada de eventos que los une, en este entendido, el Gobierno Federal, a partir de diversos documentos como el Programa de Desarrollo Educativo (1995 - 2000), la Ley General de Educación, los Planes y Programa de estudio y los lineamientos básicos de la organización de los servicios mediante el cual buscó la actualización, capacitación y superación profesional.

La incorporación de docentes al Sistema Educativo Nacional sin contar con el perfil para estar frente a grupo, históricamente ha sido permitido por los actores sociales con legitimidad en el juego del tablero educativo, SEP – SNTE, es decir, el sistema político en México permitió que el SNTE desde su creación fuera el sindicato institucional con capacidad de injerencia en la administración pública; y gracias al corporativismo vertical alimenta las relaciones de subordinación, a partir de la colonización de las secretarías en las entidades, donde sus agremiados ocupan puestos como funcionarios.

Es por ello, que el juego de poder entre los actores sociales SEP – SNTE, explica el problema de la carencia de perfil profesional para estar frente a grupo, la cual obedece en gran medida a la carrera política y no la carrera académica.

Para mejorar esta situación el Gobierno Federal emitió los acuerdos 284 y 269 se instauró en el déficit, para subsanar los problemas derivados del ingreso de docentes sin el perfil académico para estar frente a grupo, en un proceso de formación no escolarizado. Con el acuerdo número 269, se estableció el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria y con la emisión del acuerdo 284 que estipuló el plan de estudios para la modalidad mixta; ambos acuerdos fueron el sustento para que la ENSUPEH surgiera en esta modalidad de enseñanza con un calendario distinto al escolarizado, a partir del cual, se comenzó a organizar el funcionamiento de la escuela normal.

Es erróneo pensar que las políticas se dan solo de arriba hacia abajo solo a través de lo normado, sino que estas pueden ir de abajo hacia arriba, donde el “aterrizaje de la política tiene artilugios y piruetas legales necesarias para hacer coincidir las disposiciones normativas con los medios para obtener algún avance” (Subirats, 1992, p. 114), al respecto, la política de profesionalización docente mediante el aparato burocrático al principio trató de apegarse

a lo normado, apegado a lo que se debería de hacer, sin embargo en cada peldaño hubo retrasos, modificaciones y omisiones que cambiaron el rumbo de la política, entre los cuales se pueden señalar, la burocracia estatal en la asignación de recursos financieros para la construcción de la infraestructura escolar, la falta de recursos para la contratación de docentes para atender la matrícula escolar, la flexibilización de ingreso de alumnos, en el último eslabón de su implementación, los docentes omitieron la realización de academias, apoyo a los estudiantes a través de la asesoría y tutoría dado la falta de espacios.

En la fase de la implementación de la política de profesionalización docente existió un trabajo en conjunto SEP – SNTE para echar andar la política que lejos de ser un mandato de las autoridades federales, las relaciones de fuerza entre estos actores con legitimidad de participación en el ámbito local, tomaron decisiones y trazaron nuevos senderos no previstos.

El decreto de creación de la ENSUPEH expresó varias expectativas de la política de profesionalización docente, sin embargo, desde el inicio de su concreción se presentaron varias inconsistencias como la modificación de la primera plantilla docente, la ausencia de concreción del presupuesto, la carencia de presupuesto para el ingreso de docentes a la ENSUPEH tuvo efectos en la incorporación de docentes con claves comisionadas de educación básica e ingreso de docentes con grado académico del nivel medio superior, la flexibilización de los criterios de incorporación de los alumnos, entre otros aspectos más, que modificaron el proyecto inicial.

Estas disposiciones ordenadas de una serie de encadenamientos entre los distintos niveles de mando fueron expresadas en el decreto de creación de la ENSUPEH, definieron los parámetros de acción de los actores al interior de la organización, no obstante, durante su trayecto de implementación presentó desvíos, frente a lo normado existen grietas, productos de la interacción de los actores sociales que las concretan.

De igual manera, aunque la política federal delineó los criterios de ingreso de los alumnos en esta modalidad de enseñanza, sin embargo, los actores locales con legitimidad en el ámbito educativo, SEPH y la sección 15 del SNTE modificaron de forma discrecional estos criterios, aunque en la convocatoria sigue especificando que el aspirante deberá comprobar la experiencia laboral de dos años frente a grupo mediante un documento

expedido por el área de personal de la SEPH, este requisito se flexibilizó desde la primera generación.

Lo anterior, ocasionó la configuración diversa de la matrícula escolar, al permitir que muchos trabajadores de la educación con función y plaza administrativa, ingresarán a la ENSUPEH, modificando los objetivos de la política federal, que especificó la formación de docentes en servicio, en suma, a partir de la modificación de los criterios de ingreso a la institución del personal de apoyo a la educación fue admitido y falseando los objetivos de su creación.

No obstante, la política tuvo un margen de logro, al incorporarse algunos docentes frente a grupo de educación básica que tenían licenciatura en diferentes campos de formación distintos al ámbito pedagógico, en cierta medida, la ENSUPEH cumplió con la función de profesionalizar a los docentes sin el perfil para estar frente a grupo.

La escuela al ser una institución de reciente creación, año con año crecía la matrícula y la falta de docentes para atender a la matrícula escolar, muchos docentes que llegaron a la ENSUPEH a impartir clases, con la expectativa de obtener una plaza por ello, regalaron su fuerza de trabajo laboral. Mientras que los docentes adscritos impartieron asignaturas sin el perfil académico para atender las diferentes especialidades que se ofertaban, al respecto, se adoleció de lo que trata de enmendar, <<el perfil profesional>>.

La estructura de la burocrática condiciona ciertas asimetrías que se dan al interior de las organizaciones, las cuales pueden favorecer o por el contrario se desfavorece a los actores de las escuelas, una de las formas de objetivación fue la asignación de las cargas académicas, en ocasiones poco congruentes con el perfil académico del facilitador.

El poder al interior de la escuela normal se da mediante las relaciones sociales, relacionado con la estructura de los directivos, quienes definen la carga horaria, las asignaturas que se les otorga a cada miembro de la plantilla docente, beneficia o no al docente según sea el caso e incide en la conducción y dominio de la asignatura.

La búsqueda del perfil acorde a función que desempeñaban o bien el ascenso de nivel de forma vertical, incentivo a los trabajadores de la educación a matricularse en la ENSUPEH, en la modalidad mixta. Otro aspecto que influyó fue la falta de perfil acorde a la

función que ejercían, por ello, la comisión SEP-SNTE bajo el discurso de la defensa de los derechos de los trabajadores de la educación, otorgaron horas frente a grupo en el nivel de secundarias generales, sin contar con el perfil profesional para impartir la materia, lo que generó la necesidad de dar coherencia entre las horas asignadas para estar frente a grupo, buscaron su ingreso a la ENSUPEH.

El ingreso, la promoción y el ascenso al interior del magisterio se da por el conjunto de relaciones asimétricas, existentes de manera tradicional, al interior del gremio magisterial, existen mecanismos para la promoción vertical y horizontal, donde el SNTE en conjunto con la SEP, participan en los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento bajo el principio de imparcialidad, igualdad, legalidad y justicia laboral, sin embargo, suele ser desigual.

La falta de incentivos para cumplir con el perfil para estar frente a grupo, genera que no se busquen procesos de actualización y capacitación al interior del magisterio, en este sentido, al interior del magisterio importa más la carrera política que la carrera académica.

Aunque la ENSUPEH fue creada para profesionalizar a los docentes en servicio, la fusión con el CESUM trajo consigo la diversificación de las modalidades de enseñanza, como lo fue la modalidad escolarizada para la formación de jóvenes, con distintas características a la población que atendía anteriormente, como ser recién egresados de bachilleres, ello modificó significativamente la vida cotidiana de la ENSUPEH ya que actualmente se tiene mayor demanda en la modalidad escolarizada.

Las diferentes especialidades de la modalidad mixta se encuentran en decremento, con excepción de la Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Telesecundaria, el resto de las especialidades mostró un descenso significativo de la matrícula, ocasionando con ello que la mayor parte de las especialidades no se oferten, por tal motivo, el objetivo de la creación de la ENSUPEH se fue modificando.

En definitiva, la creación de la ENSUPEH surgió para la actualización, capacitación y superación profesional de los docentes que se encuentran dentro del Sistema Educativo Nacional; el juego de poder entre SEP – SNTE, desvió su cometido. El diseño original de la creación de la ENSUPEH y los objetivos planteados fueron redefinidos a lo largo de su

proceso de implementación, entre los que destacan la relación entre los distintos niveles de la burocracia y los actores políticos que en ella intervinieron.

En suma, se puede advertir que las políticas educativas tienen la tendencia a ser determinadas por el Gobierno Federal, quién es el decisor de los fundamentos legales que guían los procesos de formación, actualización, capacitación y la superación profesional, ello lo hace, a partir de acuerdos, establecimiento de planes y programas de estudio, pero al mismo tiempo en la ejecución de las políticas los actores locales tienen un margen de participación, modificándolas según sus intereses y las relaciones de fuerzas entre los actores con legitimidad en el campo educativo, SEP - SNTE.

En la retórica política, los objetivos planteados, los recursos movilizados de la burocracia estatal en el caso de la ENSUPEH presentaron desajustes en el momento de su implementación, entre las relaciones ya sea del gobierno central y el gobierno local, aunada a la participación del SNTE como un actor con interés en el campo que complejizo su proceso de concreción.

Existen dos hilos de tensión entre los cuales se subyugan las escuelas normales, por un lado oscilan entre el control del Estado y del SNTE los cuales limitan su participación como una Institución de Educación Superior, sin embargo, en contrasentido se les solicitan criterios de evaluación apegados a modelos universitarios que nada tiene que ver con la realidad de estas escuelas para favorecer su desarrollo; aunado a la carencia de apoyos mínimos como la infraestructura y plazas docentes no existen condiciones que posibilite que las escuelas normales construyan y se constituyan como espacios de trabajo en favor de su mejora desde sus propias condiciones y realidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal*. (19 de mayo 1992). <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- Acuerdo número 269 por el que se establece el plan de estudios para la formación inicial de profesores de educación secundaria*. (28 de marzo de 2000). https://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/acuerdos/acuerdo_269.pdf
- Acuerdo número 284 por el que se establece el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria en Modalidad Mixta*. (21 de septiembre de 2000). https://www.dgespe.sep.gob.mx/web_old/sites/default/files/normatividad/acuerdos/acuerdo_284.pdf
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa. https://issuu.com/hernandezcortez/docs/el_estudio_de_las_politicas_publica
- Aguilar, L. (08/abril/2019). *Prospectiva de la política educativa en México*. Iisue. UNAM. <http://132.248.192.241/~editorial/wp-content/uploads/2014/10/La-Escuela-Normal.pdf>
- Aguilar, L. (26/agosto/2019). *Tiempos nuevos y nuevas exigencias para la política pública*. ICGDE BUAP. <https://www.youtube.com/watch?v=-qeewDAKMsA>
- Alanís, C. (s/f). *Una educación “colonizada”. Reseña del libro de Carlos Ornelas, Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo, México*. Siglo Veintiuno Editores. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v51n207/v51n207a10.pdf>
- Alianza por la Calidad de la Educación*. (15 de mayo de 2008). <http://www.afsedf.sep.gob.mx/principal/archivos/ALIANZACALIDAD/pdf>
- Alucin, S. y González, G. (2013). *La mirada etnográfica sobre lo político: Algunas consideraciones teórico – metodológicas*. En revista Penar, Epistemología y Ciencias Sociales, N° 8, Editorial Acceso Libre, Rosario. <https://revistapensar.org/index.php/pensar/article/view/92>
- ANUIES. (s/f). *Conceptos fundamentales de la educación superior*. <http://publicaciones.anui.es.mx/acervo/revsup/res029/txt1c.htm>
- Aravena, M., Kimelman, E., Micheli, B., Torrealba, R. y Zúñiga, J. (2006). *Investigación Educativa 1*. Universidad Arcis, Chile. <https://docplayer.es/12314482-Investigacion-educativa-i-autores-compiladores-marcela-aravena-eduardo-kimelman-beatriz-micheli-rodrigo-torrealba-javier-zuniga.html>
- Arenas, B. (2015). *Las Universidades Tecnológicas Mexicanas y los claroscuros de su financiamiento público – privado*. COMIE. <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at10/PRE1178989805.pdf>
- Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México*. SEP.

- Astete, C. (2017). *El poder en el campo de la educación y la pedagogía*. Horizonte de la Ciencia. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú.
https://www.researchgate.net/publication/318874492_Pierre_Bourdieu_el_poder_en_el_campo_de_la_educacion_y_la_pedagogia
- Audelo, J. (2005). *Sobre el concepto de corporativismo: Una revisión en el contexto político mexicano actual*. UNAM. México.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/5.pdf>
- Avalos, B. (2004) *Chile: Mejoramiento de la formación inicial de profesores: conjunción de políticas nacionales e iniciativas institucionales*.
https://www.researchgate.net/publication/41394980_Desarrollo_profesional_y_profesionalizacion_docente_Perspectivas_y_problemas
- Ayala, S. (2009). Salarios 1970 – 2000. *El caso de los profesores de educación primaria*. COMIE.
http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_09/ponencias/0372-F.pdf
- Barraza, I. y Barraza L. (2016). *Políticas Públicas en Educación. Su implementación*. ReDIE. México. <http://www.upd.edu.mx/PDF/Libros/Libro6.pdf> 16 julio 2021
- Barraza, L. y Guzmán, A. (s/f). *El trabajo colegiado en las instituciones de formación de docentes en Durango*.
<http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at13/PRE1178922594.pdf>
- Berger, P. y Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores. Argentina.
- Bertely, M. (2007). *Conociendo nuestras escuelas. Un acercamiento etnográfico a la cultura escolar*. Paidós. México. D.F.
- Bizberg, I. (1990). *La crisis del corporativismo mexicano*. Vol. 30, N° 4. (Abril – Junio). Pp. 695- 735. COLMEX. <https://www.jstor.org/stable/27755742?seq=1>
- Bonilla, J. (2011). *El análisis de coyuntura, un acercamiento metodológico. Criterios – Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*. Vol. 4. N°2, pp. 101 – 120. Julio – diciembre de 2011.
- Cabezas, V., Medeiros, M. Inostroza, D., Gómez, C. y Loyola, V. (2017). *Organización del Tiempo Docente y su Relación con la Satisfacción Laboral: Evidencia para el caso Chileno*. Arizona, Estados Unidos. Vol. 25, núm 64. Pp. 1 – 33. Redalyc.org.
<https://www.redalyc.org/pdf/2750/275050047055.pdf>
- Cabrero, E. (2010). *Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras*. Política y Sociedad. Vol. 47. Núm. 3. Pp. 165 – 186.
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/POSO1010330165A/21540/>

- Calcagno, A. (1997). *El financiamiento de la educación en América Latina*. Revista Iberoamericana de Educación Número 14. Financiación de la educación. Mayo – Agosto. <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie14a01.htm>
- Calsamiglia y Tusón (2012). *Las cosas del decir*. Manual de análisis del discurso. 3° ed. Ariel.
- Camacho, C. (7 de julio, 2008). *Adiós a la normal rural de El Mexe*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2008/07/07/index.php?section=estados&article=034n1est>
- Camacho, S. (2001). *Hacia una evaluación de la modernización educativa*. Desarrollo y resultados del ANMEB. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Sep - Dic. Vol. 6, núm. 13. Pp. 401-423. <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v06/n013/pdf/rmiev06n13scB02n01es.pdf>
- Camacho, S. (2019). *Reseña del libro de Carlos ORNELAS: La contienda por la educación. Globalización, neocorporativismo y democracia*. México. ISBN: 978- 607-16-5900-2. Revista de Investigación Educativa. pp. 221 – 224. 8
- Casilla, B. y Bonifacio, J. (2009). *Los maestros de Educación Básica en la planeación educativa del gobierno federal*. Investigación y Ciencia, vol. 17, núm. 44. Mayo – agosto, pp. 37-42. Universidad Autónoma de Aguascalientes. Aguascalientes, México. <https://www.redalyc.org/pdf/674/67411476007.pdf>
- Castro, O. (07 de julio, 2008). *Cierra definitivamente Normal de El Mexe. Dossierpolitico*. <https://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=39270&relacion=dossierpolitico>
- Chacón, P. y Rodríguez, N. (2009). *La Alianza por la Calidad de la Educación: más de lo mismo*. Educare. Vol. 13, núm. 46, julio – septiembre. Pp. 645 – 654. Universidad de los Andes Mérida, Venezuela. <https://www.redalyc.org/pdf/356/35613218010.pdf>
- Chevalier, J. y Buckles, D. *El manejo de los conflictos: Una perspectiva heterocultural*. En: Buckles, D. (2000). Cultivar la paz. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Ottawa, Canadá.
- Chihu, A. (s/f). *La teoría de los campos*. <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/345/340>
- Civera, A. (2004). *La legitimación de las Escuelas Normales Rurales*. UNAM / El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México. https://ses.unam.mx/docencia/2016II/Civera2004_LegitimacionEscuelasNormalesRurales.pdf
- Conrado, A. (2005). *Influencia de los grupos de interés y asociación en las reformas y los sistemas de salud*. Revista Gerencia y Políticas. Vol. 4, núm. 9, diciembre. Pp. 62 – 80. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/545/54540903.pdf>

- Corvalán, J. (2012). *Ensayo sociológico sobre su diferenciación y complejización creciente en Chile y América Latina*. Universidad Alberto Hurtado, Facultad de Educación. Erasmo Escala 1825, Santiago de Chile. Estudios Pedagógicos XXXVIII, N° 2. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estped/v38n2/art18.pdf>
- Cruz, O. (2013). *Políticas para las escuelas normales: Elementos para una discusión*. En Ducoing, P. Una mirada desde el otro. México, D.F. UNAM Issue. Educación. Pp. 49 – 78. <http://132.248.192.241/~editorial/wp-content/uploads/2014/10/La-Escuela-Normal.pdf>
- Degante, L., Robles, H, Serrano, V. y Castro, R. (2019). *Condiciones laborales de los docentes*. INEE. https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage_04/archivo/INEE-Informe-2015_05-Capitulo-2.pdf
- De Ibarrola, M. y Silva, G. (2015). *Políticas Públicas de Profesionalización del Magisterio en México*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. México. Vol. XLV, núm. 1. 1 enero – marzo. Pp. 143 – 196. Centro de Estudios Educativos, A.C. <https://www.redalyc.org/pdf/270/27035790006.pdf>
- Denardi, Luciana (2007). *La Escuela en clave de Educación Popular "Héctor Valdivieso"*, Malvinas Argentinas, Córdoba. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-024/184.pdf>
- Manual de Organización General de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente*. (4 de septiembre de 2018). Diario Oficial de la Federación. of.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5536749&fecha=04/09/2018#gsc.tab=0
- Díaz, A. (2003). *Una discreta diferenciación entre la política y lo político y su incidencia sobre la educación en cuanto a la socialización política*. Reflexión política, Vol. 5, núm. 9. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000904.pdf>
- Díaz –Barriga, A. y Inclán, C. (2001). *Profesión docente*. N° 25. Revista Iberoamericana de Educación (OEI). <https://rieoei.org/historico/documentos/rie25a01.htm>
- Díaz – Barriga, A. (2021). *Política de la educación normal en México. Entre el olvido y el reto de su transformación*. RMIE. Vol. 26, núm. 89. Pp. 533 – 560. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v26n89/1405-6666-rmie-26-89-533.pdf>
- Díaz, M., González, R. y Oropeza M. (2011). *El proceso presupuestario en México*. Revista Universo Contábil, vol. 7, núm. 1, enero – marzo, pp. 144-158. Universidad Regional de Blumenau. Blumenau, Brasil. <https://www.redalyc.org/pdf/1170/117018659010.pdf>
- Educación. (23 de agosto de 2016). *Entregó gobernador nuevas instalaciones para la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo*. Agenda Hidalguense, Diario digital. <https://agendahidalguense.com/2016/08/23/entrego-gobernador-nuevas-instalaciones-para-la-escuela-normal-superior-publica-del-estado-de-hidalgo/>

- Ejea, G. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teoria%20y%20ciclo%20de%20las%20Politic%20Publicas.pdf>
- Espinosa, F. (1998). *La carrera magisterial: Propuesta de avance o retroceso profesional del magisterio*. UPN – Jalisco. México.
- Franzé, A. (2013). *Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas*. Departamento de Antropología Social. Universidad Complutense de Madrid. Revista de Antropología Social. <https://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/43771>
- Fierro, C, Tapia, G. y Rojo F. (2009). *Implementación de políticas educativas: México. Descentralización educativa en México*. OCDE. www.oecd.org/edu/calidadeducativa
- Figuerola, L. (2000). *La formación de docentes en las escuelas normales: entre las existencias de la modernidad y las influencias de la tradición*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. XXX, núm. 1. México. Pp. 117 – 142. https://www.cee.edu.mx/rlee/revista/r1991_2000/r_texto/t_2000_1_05.pdf
- Frigerio, G. Poggi, M. y Tiramonti, G. (1992). *Las instituciones educativas*. Cara y ceca. Troquel. Buenos Aires.1992. <http://institutocienciashumanas.com/wp-content/uploads/2020/03/Frigerio-Poggi.Las-instituciones-educativas-Cara-y-Ceca.pdf>
- Flores, A. (2020). *El perfil de egreso de los alumnos de la escuela normal de Coatepec Harina, Estado de México del Plan de estudios 2012 y el nivel de desempeño obtenido en la evaluación de ingreso al servicio profesional docente*. En: Muñoz, M. Práctica educativa y proceso de formación en el Escuela Normal. Ediciones Normalismo Extraordinario. <https://www.dgesum.sep.gob.mx/public/ediciones/Libros/88.pdf>
- Flores-Crespo, P. (2008). *Entender para juzgar. En: La Reforma Educativa a revisión: Apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018 – 2024*. (Coord.) Martínez, A. y Navarro, A. Pp.- 9 – 10. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México.
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política educativa. Un nuevo impulso*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 16, núm. 50, julio – septiembre, pp. 687 – 698. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México. <https://www.redalyc.org/pdf/140/14019000002.pdf>
- Foucault, M. (1992). *El orden del discurso*. Fabula Tusquets Editores. Buenos Aires, Argentina.
- García, J. (2003). *Matrícula y gasto nacional en educación en México, 1996 – 2000*. El Cotidiano, vol. 19, núm. 117, enero-febrero, pp. 75-86. UAM- Azcapotzalco. DF, México. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32511710.pdf>
- García, O. (14 de julio, 2019). *Moisés Jiménez, El confiable operador de Elba Esther*. La Silla Rota. <https://hidalgo.lasillarota.com/estados/mois-es-jimenez-el-confiable-operador-de-elba-esther-snte-mois-es-jimenez-podemos-magisterio/299202>

- García, P. (2015). *Etnografía y Ciencia Política: excepcionalidad del caso español*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Política y Sociedad Ediciones Complutense. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/48938/50571>
- Gianfranco, P. (1991). Grupos de interés, Catedra Jaime. Universidad Nacional Arturo Jauretche. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4567575/mod_resource/content/1/Pasquino_Gianfranco_Nuevo_Curso_de_Ciencia_Politica.pdf
- Góngora, J. y Leyva, M. (2007). *El SNTE en su encrucijada: política o educación*. Laboratorio de políticas públicas. Serie Ensayos e Investigaciones n°32. Buenos Aires. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/lpp/snte.pdf>
- González, Carlos, Gómez y Wladimir. (2007). *El proceso de toma de decisiones en políticas públicas prospectiva*. Revista de Trabajo Social e intervención social, núm. 12, pp. 75 – 104. Bogotá, Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/5742/574261798004.pdf>
- Gramsci, A. (1980). *Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerzas*. Nueva Antropología, vol. IV, núm. 16, diciembre. Pp. 7- 18 Asociación Nueva Antropología A.C. D.F. México.
- Guber, R. (2015). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. México, D.F. Siglo veintiuno editores.
- Herrera, C. (2003). *El gobierno no ha dedicado un peso a mejorar salarios de profesores: SNTE*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2003/05/15/indexht.php>
- Hernández, G. (2021) *El análisis de las políticas públicas: Una disciplina incipiente en Colombia*. P.80-91 <https://journals.openedition.org/revestudsoc/30489>
- Hernández, Sampieri et. al. (2003). *El proceso de investigación y los enfoques cualitativo y cuantitativo: hacia un modelo integral*. En: Metodología de la investigación. México. McGraw- Hill. Pp. 3 – 24.
- Hernández, C., Rodríguez, N. y Vargas, A. (2012). *Los hábitos de estudio y motivación para el aprendizaje de los alumnos en tres carreras de ingeniería*. Revista de educación superior. Vol. XLI (3), n° 163. Jul – Sep. Pp. 67 – 87. <http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v41n163/v41n163a3.pdf>
- INEE (2006). *Políticas y sistemas de evaluación educativa en México. Avances, logros y desafíos*. Informa para la Reunión Ministerial del Grupo E-9 (UNESCO). <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/P1D206.pdf>
- INEE (2008). *¿Cuánto gastan el Estado y la Sociedad en la formación integral de la población, especialmente en educación obligatoria?, Gasto Nacional en Educación total y relativo al PIB*. https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/09/2018_AR03__a.pdf
- INEE. (2018). *Documentos ejecutivos de la política educativa. Políticas para el mejoramiento profesional de los docentes en México*. 3 Unidad de Normatividad y

- Política Educativa. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/documento3-mejoramiento-pro.pdf>
- INEE. (2 de noviembre de 2021). *Condiciones laborales de los docentes*. https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage_04/archivo/INEE-Informe-2015_05-Capitulo-2.pdf
- Kerlinger, F. (1992). *Ciencia y metodología científica*. pp. 3 -15. En: investigación del comportamiento. McGraw-Hill. 27 de junio de 2021.
- Kovacks, E. (1990). *Intervención Estatal y Transformación del Régimen Político: El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*. (Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología). COLMEX. México.
- Latapí, P. (2004). *La política educativa del Estado mexicano desde 1992*. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 6 (2). <http://www.scielo.org.mx/pdf/redie/v6n2/v6n2a11.pdf>
- Latapí, P. (2006). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992 - 2004)*. México. FCE.
- Leyva, P. y López, M. (2016). *Neoliberalismo y sindicalismo mexicano aletargado*. El Cotidiano, núm. 200, pp. 49 – 59. UAM- Azcapotzalco. México. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32548630005.pdf>
- Lindblom, C. (1990). *Análisis de política públicas. Cómo adecuar la política en el análisis de políticas públicas*. http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3174/LC_Vol.6_No.II_2sem.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Lloyd, M. (2011). *El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: ¿Organización gremial o herramienta del estado?* UNAM. México. https://iisue.unam.mx/investigacion/textos/capitulo_317.pdf
- Manual de Organización General de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente*. (4 de septiembre de 2018). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5536749&fecha=04/09/2018&print=true
- Martínez, F. (2001). *Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001*. Revista Ibero Americana. OEI Número 27 <https://rieoei.org/historico/documentos/rie27a02.htm>
- Mazeran, J. (2006). *Las Universidades Tecnológicas Mexicanas, Un modelo eficaz, una inversión pública exitosa, un sistema a fortalecer, Universidades Tecnológicas, Universidad Tecnológica Bahía de Banderas*. Tiempo de educar, segunda época, número 17, enero - junio de 2008. <https://www.redalyc.org/pdf/311/31111439007.pdf>
- Manzo, Rivera y Rodríguez; (2006). *La educación de posgrados y su repercusión en la formación del profesional iberoamericano*. UMSNH. México. https://www.researchgate.net/publication/262704237_La_educacion_de_posgrado_

- y_su_repercusion_en_la_formacion_del_profesional_iberoamericano/link/5578893808aeb6d8c01f178a
- Medrano, V. y Ramos, E. (2019). *La formación inicial de los docentes de educación básica en México. Educación normal, Universidad Pedagógica Nacional y otras instituciones de educación superior*. INEE. México. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/P3B111.pdf>
- Meny y Thoenig. (1992). *Las políticas públicas*. Las políticas públicas Meny y Thoenig (slideshare.net)
- Moreno, P. (2004). *La política educativa de Vicente Fox (2001 - 2006)*. Tiempo de Educar, vol.5, núm. 10, julio-diciembre, pp. 9 – 35. UAEM, México. <https://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf>
- Montero, L. (2001). *La construcción del conocimiento profesional del docente*. Ediciones Homo Sapiens, Rosario, Santa Fe. https://www.researchgate.net/publication/41394980_Desarrollo_profesional_y_profesionalizacion_docente_Perspectivas_y_problemas
- Muñoz, A. (2011). *El SNTE y Nueva Alianza: del control político del magisterio a la cohabitación pragmática electoral*. El Cotidiano, núm. 168, julio – agosto, 2011, pp. 95 – 107. UAM – Azcapotzalco. D.F., México. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32519319009>
- Navarro, A. (2011). *Formación de agenda en la transición del programa enciclomedia hacia habilidades digitales para todos*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol.16, núm. 50, julio-septiembre, pp. 699 – 723. COMIE. México. <https://www.redalyc.org/pdf/140/14019000003.pdf>
- Nemiña, R. García, R. Herminia, M. y Montero, L. (2009). *Desarrollo profesional y profesionalización docente. Perspectivas y problemas*. Profesorado. Revistas y Currículum y Formación de Profesorado, vol. 13, núm. 2, agosto, 2009. pp. 1- 13. Universidad de Granada, España. <https://www.redalyc.org/pdf/567/56711798016.pdf>
- Ochoa, A. y Buendía, A. (2016). *Perspectivas institucionales y educación superior desde las miradas globales a espacios locales: El caso de México*. Revista de la Educación Superior. [eader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0185276016300395?token=42848B66D2136889F5165A5AB5EAC47A63426AA2F7816386FF13C79BE8022B515C9C67C86227DDD88277A407A699ECE&originRegion=us-east-1&originCreation=20210920111624](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185276016300395?token=42848B66D2136889F5165A5AB5EAC47A63426AA2F7816386FF13C79BE8022B515C9C67C86227DDD88277A407A699ECE&originRegion=us-east-1&originCreation=20210920111624)
- OEI. (s/f). *Sistemas educativos nacionales*, México. <https://www.oei.es/historico/quipu/mexico/mex14.pdf>
- Oficio DGESPE/1576/2015, (23 de junio de 2015) *Acuerdo por el que se autoriza el registro de los estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria, con Especialidad en Telesecundaria, en las modalidades escolarizada y mixta, Plan 1999 y de la Licenciatura en Educación Secundaria, con Especialidad en Inglés, en la modalidad escolarizada, Plan 1999, en la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo*.

- Oliver, E. (2019). *El SNTE como agente de poder educativo*. Centro de Estudios Avanzados de las Américas. CEAAMER. Revista Digital Universitaria. <https://www.ceaamer.edu.mx/revista/el-snte-como-agente-del-poder-educativo-doctoranda-estela-oliver-hernandez/>
- Osorio, J. (1998). *Estructuras, sujetos y coyuntura: desequilibrios y arritmias en la historia*. Dialnet. Julio – diciembre. Pp. 13 – 28. UAM –Iztapalapa. México. <http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/EStructuras-sujetos....pdf>
- Osorio, J. (2012). *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. UAM- Xochimilco y F.C.E. México.
- Oszlak, O. y O'Donnell G. (1976) *Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Documento CEDES / CLACSO. N° 4, marzo de 1976.
- Oslazlak, O. (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina*. Elementos teórico – metodológicos para su estudio. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3455/1/Est_c1%2c3.pdf
- Oslazlak, O. (1982). *Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina*. Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, Vol. XXI, Enero – Marzo. Buenos Aires, Argentina. http://www.unl.edu.ar/ingreso/cursos/sociales/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/Reflexiones-sobre-la-form-del-E_Oslazlak.pdf
- Ornelas, C. (1997). *Salario magisterial: el conflicto de cada mayo*. Este país. D.F. México. https://archivo.estepais.com/inicio/historicos/79/8_ensayo_salario%20magisterial.pdf
- Ornelas, C. (1999). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. CIDE. NF. FCE. México.
- Ornelas, C. (2003). *Las bases del federalismo y la descentralización en educación*. Revista de Investigación Educativa, 3. Vol. 5, N°1. UAM-X. México, D.F. <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/73>
- Ornelas, C. (2008). *El SNTE, Elba Esther Gordillo y el Gobierno de Calderón*. RMIE. Abril – Junio, vol. 13, núm. 37, pp. 445- 469. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v13n37/v13n37a8.pdf>
- Ornelas, C. (2011). *Los idos del SNTE*. El Cotidiano, núm. 168, julio – agosto, pp. 61 -68. UAM-Azcapotzalco. D.F. México. <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArPdfRed.jsp?Cve=32519319006>
- Ornelas, C. (2008). *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón – Gordillo*. México. Siglo XXI.
- Ornelas, C. (20/noviembre/2016). *Expone Carlos Ornelas sobre la Reforma Educativa en ICSHu*. UAEH. <https://www.uaeh.edu.mx/noticias/2949/>

- Pacheco, T. (2013). *La educación como objeto de estudio de las ciencias sociales*. Dialnet. N°17. Pp. 107- 118. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4776478>
- Padilla, D. (22 de octubre, 2018). *El Mexe vive*. El Independiente. <https://www.elindependientedehidalgo.com.mx/el-mexe-vive/#:~:text=La%20propia%20historia%20recuerda%20que,convirti%C3%B3%20en%20la%20escuela%20normal>
- Páramo, P. y Otálvaro, G. (2006). *Investigación Alternativa: Por una distinción entre posturas epistemológicas y no entre métodos*. Cinta de Moebio. <https://www.redalyc.org/pdf/101/10102501.pdf>
- Pérez, A. (2014). *La profesionalización docente en el marco de la reforma educativa en México: sus implicaciones laborales*. El Cotidiano, núm. 184, marzo-abril, pp. 113-120. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32530724012.pdf>
- Plan de Estudios 1999*. (septiembre, 1999). Licenciatura en Educación Secundaria. Documentos básicos. México. <http://ensech.edu.mx/docs/plan.pdf>
- Porcayo, A. y Velázquez, H. (2019). *Financiamiento y gasto educativos en las escuelas normales públicas del Estado de México*. Un estudio de caso. Espacios Públicos. Número 53, septiembre – diciembre, pp. 127 – 141. <http://www.politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/eppdfs/N53-7.pdf>
- Porras, R. (14 de agosto, 2014). *¿Quién es Mirna García López?* Milenio. <https://www.milenio.com/estados/quien-es-mirna-garcia-lopez>
- Programa de Desarrollo Educativo 1995 – 2000*. (19 de febrero de 1996) http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4871357&fecha=19/02/1996
- Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales*. (19 de febrero de 1999). México. SEP. <http://ensech.edu.mx/docs/plan.pdf>
- ¿Qué es el Congreso?* (s/f). <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/nuestro/que-es#:~:text=El%20Poder%20Legislativo%20es%20el,se%20renueva%20cada%20tres%20a%C3%B1os>
- Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]. <https://dle.rae.es> 13 de agosto 2020.
- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP*. (29 de enero de 1946). <https://www.delicias.tecnm.mx/doc/Personal/Normateca/ReglamentoCondicionesGeneralesSEP.pdf>
- Restrepo, E. (2016). *Etnografía: alcances, técnicas y éticas*. Envió editores. Departamento de estudios Culturales. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. <https://www.ram-wan.net/restrepo/documentos/libro-etnografia.pdf>
- Rincón, O. (2010). *Análisis de la política educativa actual en Colombia desde la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu*. Vol. 4 N°8, pp. 33- 48. Dialnet-AnalisisDeLaPoliticaEducativaActualEnColombiaDesde-3681094%20(1).pdf

- Rockwell, E. (2011). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires, Paidós.
- Rodríguez, C. y Meza, G. (7 – 11 de noviembre de 2011). *Federalización Educativa en México... ¿Y la educación?* XI Congreso Nacional de Investigación Educativa. 13. Política y gestión. COMIE-UNAM
http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_13/1785.pdf
- Romero, S. I. y Ramírez, M. S. (2006). *Trabajo colegiado en una escuela normal*. Una valoración de las prácticas de los profesores en las academias. Revista de la Red de Posgrados en Educación, 4, pp. 60-70.
http://www.ruv.itesm.mx/convenio/catedra/recursos/material/re_39.pdf
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Autora. Bogotá, Colombia.
https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf
- Sánchez – Prieto, J. (2012). Reinhart Koselleck: *La interdisciplinariedad de la Historia*. Memoria y civilización N° 15. Pp. 475 – 499. <http://culturahistorica.org/wp-content/uploads/2020/02/sanchez-prieto-koselleck.pdf>
- Sánchez, R. (2007). *Análisis del proceso de graduación en posgrado*. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 9 (1).
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-40412007000100008
- Sánchez, R. (2002). *Aspectos generales de la descentralización educativa*. Estudios de caso. IILSEN.
http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1714/Descentralizacion_Educativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sandoval, E. (2001). *Ser maestro de secundaria en México: Condiciones de trabajo y reformas educativas*. Revista Iberoamericana de educación. N°25. Pp. 83- 102.
<https://www.redalyc.org/pdf/800/80002505.pdf>
- Sandoval, E. (2016). *Políticas de formación de maestros, La reconfiguración de la profesión docente*. Vol. 4. N°40. Enero – junio, Nodos y nudos. pp. 15 – 24.
- Santibañez, L. (2008). *Reforma Educativa: El papel del SNTE*. Investigación temática. RMIE, abril – junio. Vol. 13, núm. 37. Pp. 419 - 443.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662008000200005
- Santibañez, L., Campos, M. y Jarillo, B. (2010). *10 puntos para entender el gasto educativo en México: Consideraciones sobre su eficiencia*. México Evalúa. Centro de análisis de políticas públicas. https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2016/05/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_EDU-LOW.pdf
- Serna, A. (30/abril/2013). *La colonización educativa*. Animal Político.
<https://www.animalpolitico.com/el-dato-checado/la-colonizacion-educativa/>

- Skocpol, T. (1989). *El Estado regresa a primer plano*. ¿Es autónomo el poder del Estado? Biblioteca virtual de Ciencias Sociales. https://www.academia.edu/19773541/El_Estado_regresa_al_primer_plano_estrategias_de_an%C3%A1lisis_en_la_investigaci%C3%B3n_actual
- Street, S. (2000). *La ciudadanía Negada*. Políticas de Exclusión en la educación y el Trabajo. CLACSO. Buenos Aires. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2675.dir/9street.pdf>
- Sociedad y Justicia. (14 de septiembre de 2008). *Reducción paulatina de la matrícula, estrategia aplicada en muchas normales*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2008/09/14/index.php?section=sociedad&article=040n1soc>
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Colección Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/QL-J7mu211L.pdf.pdf>
- Tamayo, S. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Las políticas públicas como proceso. En: La nueva Administración Pública. Alianza Universidad Textos. Pp. 281 – 312. Madrid. España. http://guerrero.upn.mx/tlapa-meb/file.php/9/Tamayo-Analisis_de_las_PP.pdf
- Taylor, S. y Bogdan, R. (2000). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Búsqueda de significados. Paídos. Barcelona, Buenos Aires y México. <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2011/12/Introduccion-a-metodos-cualitativos-de-investigaci%C3%B3n-Taylor-y-Bogdan.-344-pags-pdf.pdf>
- Tenti, F. (2002). *Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes*. Representaciones y temas de la agenda política. Revista PRELAC. IIPE- UNESCO. Buenos Aires, Argentina. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137357>
- Tenti, F. (2010). *Profesionalización docente: consideraciones sociológicas*. En: Tenti, F. El oficio de docente: Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI. (pp. 119 - 142). UNESCO. Fundación OSDE. <https://formacioncontinuaedomex.files.wordpress.com/2010/08/el-oficio-docente.pdf>
- Tercer informe del Plan de Desarrollo 1999 - 2005*. Manuel Ángel Nuñez Soto. (s/f). [Gobierno Estatal] <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/Informes/1999-2005/3ero.pdf>
- Toledo, E. (2002). *Corporativismo Sindical y Modelo Neoliberal en México*. UNAM. México. Pp. 1 -27 <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/congresos/otero%20espa%F1ol.pdf>
- Torres, J., Gutiérrez A y Miranda J. (2000). *Los bonos educativos y la crisis*. Nómadas. Núm. 12 Universidad Central. Bogotá, Colombia. Pp. 233- 245. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105115263022.pdf>

- Toscano, D. (2016). *El poder en Foucault: Un caleidoscopio magnífico*. Logos. Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile.
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/logos/v26n1/a08.pdf>
- Uribe, M. (2016). *Tiempo histórico y representación de la Histórica de Reinhart Koselleck*. Anuario Colombiano de Hoistoria Social y de la Cultura. Vol. 43, n° 1 pp. 347 – 373.
<http://www.scielo.org.co/pdf/achsc/v43n1/v43n1a12.pdf>
- Van Meter y Van Horn (1975). *Proceso de Implementación de la Política*. Un marco conceptual. Administración y sociedad. Vol. 6., núm. 4.
- Vezub, L. (2007). *La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad*. Revista de currículum y formación del profesorado.
<https://www.redalyc.org/pdf/567/56711102.pdf>
- Villa, L. (2013). *Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México*. Revista de la educación superior. Vol. 42. N° 168. Ciudad de México.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602013000400004
- Zamarripa y Navarro, (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. (Coord.) Martínez, A. y Navarro, A. Pp.- 19 – 44. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México.
- Zorrilla, M. (junio 2002). *¿Qué relación tiene el maestro con la calidad y la equidad en educación?* Conferencia dictada en el marco del Panel Calidad y Equidad en Educación en la Escuela Normal Rural “Raúl, I. Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero. México.
https://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_mdl/lic/ED/EE/AM/07/relacion.pdf
- Zorrilla, M. y Barba, B. (2008). *Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores*. Revista Electrónica Sinéctica, núm. 30, pp. 1 – 30. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco, México.
<https://www.redalyc.org/pdf/998/99819167001.pdf>

Anexo A
Incrementos salariales al magisterio en México. (1992- 2020)

Año	Presidente	Representante de la SEP	Representante del SNTE	IG	IS	IP
1992	Carlos Salinas	Manuel Bartlett Díaz/ Ernesto Zedillo				
1993	Carlos Salinas	Ernesto Zedillo/ Fernando Solana				
1994	Carlos Salinas	Fernando Solana / José Ángel Pescador				
1995	Ernesto Zedillo	Fausto Alzati				
1996	Ernesto Zedillo	Miguel Limón Rojas	Dávila Esquivel	22%	12%	10%
1997	Ernesto Zedillo	Miguel Limón Rojas	Dávila Esquivel	16%	6%	10%
1998	Ernesto Zedillo	Miguel Limón Rojas	Tomas Vázquez Vigil	27%	19%	8%
1999	Ernesto Zedillo	Miguel Limón Rojas	Tomas Vázquez Vigil	20%	17%	3%
2000	Ernesto Zedillo	Miguel Limón Rojas	Tomas Vázquez Vigil	16.7%	12%	4.7%
2001	Vicente Fox	Reyes Tamez	Rafael Ochoa	13%	11%	2%
2002	Vicente Fox	Reyes Tamez	Rafael Ochoa	7.5%	5.75%	1.5%
2003	Vicente Fox	Reyes Tamez	Rafael Ochoa	7%	5.5%	1.5%
2004	Vicente Fox	Reyes Tamez	Rafael Ochoa	6%	5%	1%
2005	Vicente Fox	Reyes Tamez	Rafael Ochoa	5.8%	4.3%	1.5%
2006	Vicente Fox	Reyes Tamez	Rafael Ochoa	7%	5.5%	1.5%
2007	Felipe Calderón	Josefina Vázquez M	Rafael Ochoa	6.3%	4.8%	1.5%
2008	Felipe Calderón	Josefina Vázquez M	Rafael Ochoa	5.8%	4.5%	1.3%
2009	Felipe Calderón	Josefina Vázquez M	Rafael Ochoa	6.4%	4.9%	1.5%
2010	Felipe Calderón	Alonso Lujambio	Rafael Ochoa	6.4%	4.9%	1.5%
2011	Felipe Calderón	Alonso Lujambio	Juan Díaz de la Torre	6.05%	4.75%	1.3%
2012	Felipe Calderón	Alonso Lujambio/ José Ángel Córdoba Villalobos	Juan Díaz de la Torre	5.75%	4.25%	1.5%
2013	Enrique Peña	Emilio Chuayffet	Juan Díaz de la Torre	5.4%	3.9%	1.5%
2014	Enrique Peña	Emilio Chuayffet	Juan Díaz de la Torre	5.4%	3.5%	1.9%
2015	Enrique Peña	Emilio Chuayffet/ Aurelio Nuño	Juan Díaz de la Torre	5.6%	3.4%	2.2%
2016	Enrique Peña	Aurelio Nuño	Juan Díaz de la Torre	5.05	3.15%	1.9%
2017	Enrique Peña	Aurelio Nuño/ Otto Granados Roldán	Juan Díaz de la Torre	5.06%	3.08%	1.98
2018	Enrique Peña	Otto Granados Roldán	Juan Díaz de la Torre	5.1%	3.4%	1.7%
2019	Andrés Manuel	Esteban Moctezuma	Alfonso Cepeda Salas	5.15%	3.35%	1.8%
2020	Andrés Manuel	Esteban Moctezuma	Alfonso Cepeda Salas	5.99%	3.4%	2.59%

Elaboración propia.

IG= Incremento general.

IS= Incremento directo al salario.

IP= Incremento a prestaciones.

Anexo B

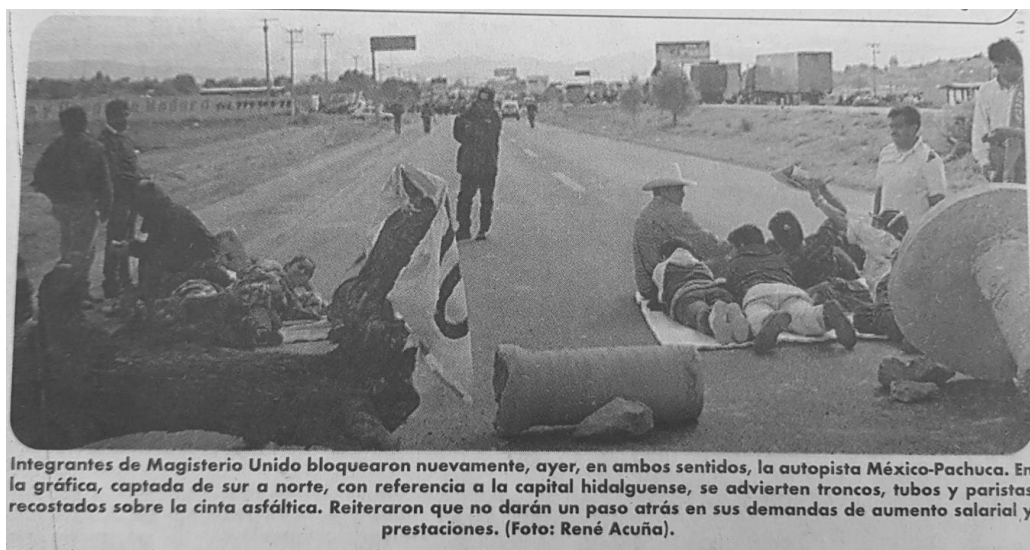
Asignación de Presupuesto Federal al Programa Nacional de Carrera Magisterial

Año	Presidente	R. SEP	Carrera Magisterial
1992	Carlos Salinas	Manuel Bartlett Díaz/ Ernesto Zedillo	
1993	Carlos Salinas	Ernesto Zedillo/ Fernando Solana	
1994	Carlos Salinas	Fernando Solana / José Ángel Pescador	
1995	Ernesto Zedillo	Fausto Alzati	
1996	Ernesto Zedillo	Miguel Limón Rojas	
1997	Ernesto Zedillo	Miguel Limón Rojas	30 millones de pesos
1998	Ernesto Zedillo	Miguel Limón Rojas	
1999	Ernesto Zedillo	Miguel Limón Rojas	
2000	Ernesto Zedillo	Miguel Limón Rojas	
2001	Vicente Fox	Reyes Tamez	500 millones de pesos
2002	Vicente Fox	Reyes Tamez	
2003	Vicente Fox	Reyes Tamez	500 millones de pesos
2004	Vicente Fox	Reyes Tamez	300 millones de pesos
2005	Vicente Fox	Reyes Tamez	
2006	Vicente Fox	Reyes Tamez	300 millones de pesos
2007	Felipe Calderón	Josefina Vázquez M	400 millones de pesos
2008	Felipe Calderón	Josefina Vázquez M	
2009	Felipe Calderón	Josefina Vázquez M	650 millones de pesos
2010	Felipe Calderón	Alonso Lujambio	350 millones de pesos
2011	Felipe Calderón	Alonso Lujambio	400 millones de pesos
2012	Felipe Calderón	Alonso Lujambio/ José Ángel Córdoba Villalobos	
2013	Enrique Peña	Emilio Chuayffet	500 millones de pesos
2014	Enrique Peña	Emilio Chuayffet	Desaparece carrera
2015	Enrique Peña	Emilio Chuayffet/ Aurelio Nuño	
2016	Enrique Peña	Aurelio Nuño	
2017	Enrique Peña	Aurelio Nuño/ Otto Granados Roldán	
2018	Enrique Peña	Otto Granados Roldán	
2019	Andrés Manuel	Esteban Moctezuma	
2020	Andrés Manuel	Esteban Moctezuma	

Elaboración propia.

Anexo C

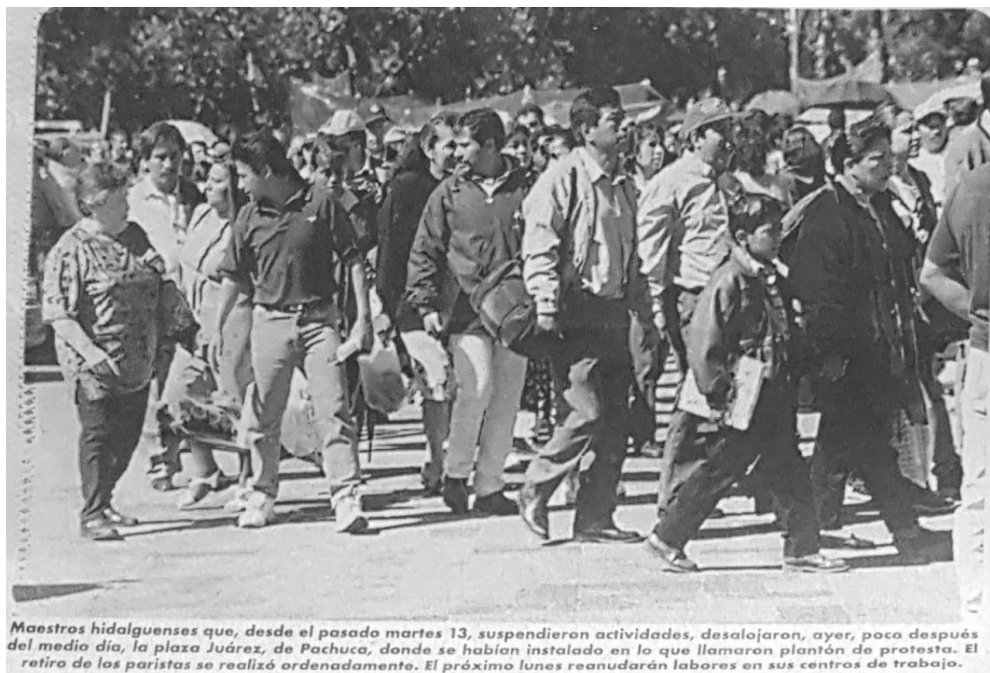
Movimiento Magisterial de junio de 2000



Fuente: Periódico local "El Sol de Hidalgo" Fecha: 22 de junio de 2000.

Anexo D

Culminación del Movimiento Magisterial



Fuente: Periódico local "El Sol de Hidalgo" Fecha: 24 de junio de 2000.

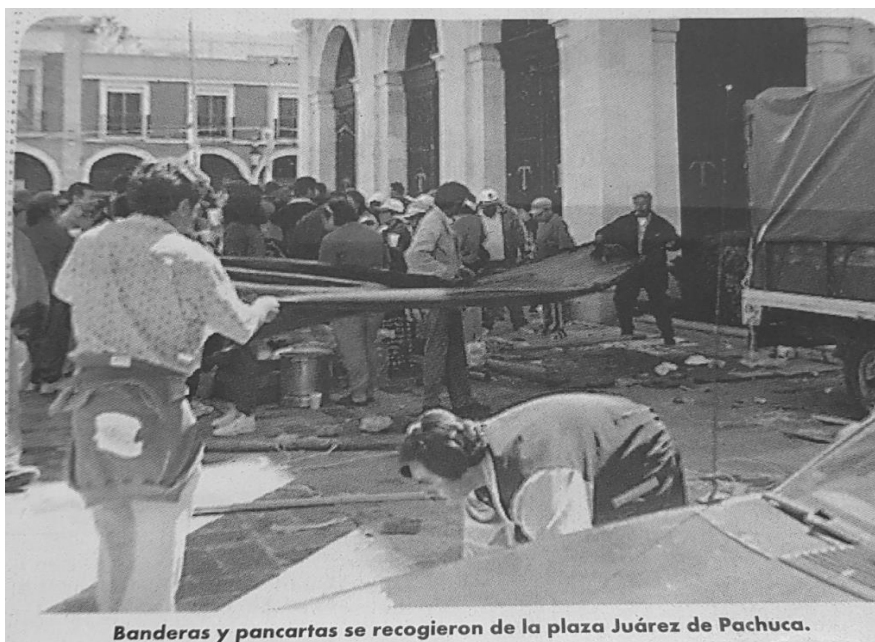


Fuente: Periódico local "El Sol de Hidalgo" Fecha: 24 de junio de 2000.



Los profesores, preparándose para regresar a sus lugares de origen.

Fuente: Periódico local "El Sol de Hidalgo" Fecha: 24 de junio de 2000.



Banderas y pancartas se recogieron de la plaza Juárez de Pachuca.

Fuente: Periódico local "El Sol de Hidalgo" Fecha: 24 de junio de 2000.



Viveres, casas de campaña y hasta anafres fueron retirados, al terminar la suspensión parcial de actividades docentes.

Fuente: Periódico local "El Sol de Hidalgo" Fecha: 24 de junio de 2000.

Anexo E

Malla curricular de la Licenciatura en Educación Secundaria

LICENCIATURA EN EDUCACIÓN SECUNDARIA

MAPA CURRICULAR

	Primer semestre	Horas/ Créditos	Segundo semestre	Horas/ Créditos	Tercer semestre	Horas/ Créditos	Cuarto semestre	Horas/ Créditos	Quinto semestre	Horas/ Créditos	Sexto semestre	Horas/ Créditos	Séptimo semestre	Horas/ Créditos	Octavo semestre	Horas/ Créditos
A	Bases filosóficas, legales y organizativas del sistema educativo mexicano	4/7.0	La educación en el desarrollo histórico de México I	4/7.0	La educación en el desarrollo histórico de México II	4/7.0	Seminario de temas selectos de historia de la pedagogía y la educación I	4/7.0	Seminario de temas selectos de historia de la pedagogía y la educación II	4/7.0	Por especialidad	4/7.0				
	Estrategias para el estudio y la comunicación I	6/10.5	Estrategias para el estudio y la comunicación II	4/7.0	La enseñanza en la escuela secundaria. Cuestiones básicas II	4/7.0	Por especialidad	4/7.0	Por especialidad	4/7.0	Por especialidad	4/7.0				
	Problemas y políticas de la educación básica	6/10.5	La enseñanza en la escuela secundaria. Cuestiones básicas I	4/7.0	Por especialidad	4/7.0	Por especialidad	4/7.0	Por especialidad	4/7.0	Por especialidad	4/7.0				
			Introducción a la enseñanza de la especialidad	4/7.0	Por especialidad	4/7.0	Por especialidad	4/7.0	Por especialidad	4/7.0	Por especialidad	4/7.0				
	Propósitos y contenidos de la educación básica I (Primaria)	4/7.0	Propósitos y contenidos de la educación básica II (Secundaria)	4/7.0	La expresión oral y escrita en el proceso de enseñanza y de aprendizaje	4/7.0	Planeación de la enseñanza y evaluación del aprendizaje	4/7.0	Opcional I	4/7.0	Opcional II	4/7.0	Taller de diseño de propuestas didácticas y análisis del trabajo docente I	6/10.5	Taller de diseño de propuestas didácticas y análisis del trabajo docente II	6/10.5
B	Desarrollo de los adolescentes I. Aspectos generales	6/10.5	Desarrollo de los adolescentes II. Crecimiento y sexualidad	6/10.5	Desarrollo de los adolescentes III. Identidad y relaciones sociales	6/10.5	Desarrollo de los adolescentes IV. Procesos cognitivos	6/10.5	Atención educativa a los adolescentes en situaciones de riesgo	6/10.5	Gestión escolar	6/10.5	Trabajo docente I	10/17.5	Trabajo docente II	10/17.5
	Escuela y contexto social	6/10.5	Observación del proceso escolar	6/10.5	Observación y práctica docente I	6/10.5	Observación y práctica docente II	6/10.5	Observación y práctica docente III	6/10.5	Observación y práctica docente IV	6/10.5				
	Horas/semana	32		32		32		32		32		32		16		16

Anexo F

Convocatoria para la conformación de primera la plantilla docente

HIDALGO

SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE HIDALGO

INSTITUTO HIDALGUENSE DE EDUCACIÓN

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN NORMAL

LA COMISIÓN MIXTA SEP-SNTE

PARA LA CREACIÓN DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR PÚBLICA DEL ESTADO DE HIDALGO

CONVOCA



Al concurso de selección de la planta docente de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, en su primera etapa, bajo las siguientes:

BASES

I.- DEL PERSONAL A SELECCIONAR

- Cuatro docentes con especialidad en Español
- Siete docentes con especialidad en Ciencias Sociales
- Tres docentes con especialidad de Pedagogía

II.- DE LOS REQUISITOS:

- 1.- Tener plaza de base adscrita al I.H.E.
- 2.- Acta de nacimiento
- 3.- Cédula profesional
- 4.- Dos fotografías recientes tamaño infantil a color.
- 5.- Título de licenciatura de la especialidad en la que concurre y/o estudios de posgrado
- 6.- Currículum vitae con soporte de documentos oficiales.
- 7.- Acreditar experiencia laboral mínima de dos años en enseñanza superior, en el campo de la formación, capacitación o actualización de docentes.
- 8.- Documento de exposición de motivos con un máximo de cinco cuartillas.
- 9.- Un análisis crítico de la problemática actual de la educación en México con un máximo de diez cuartillas.
- 10.- Elaboración de un proyecto académico semestral tentativo acorde a los requisitos especificados por la Comisión Dictaminadora SEP-SNTE.

III.- DEL PROCESO DE SELECCIÓN

FASE UNO:
Recepción y revisión de la documentación de cada aspirante.

FASE DOS:
Entrevista a los aspirantes seleccionados por la Comisión Dictaminadora, espacio donde disertarán sobre los puntos 7 y 8 de los requisitos de la presente convocatoria.

FASE TRES:
Si la comisión lo considera conveniente, los aspirantes seleccionados realizarán una sesión demostrativa en relación al Proyecto Académico Semestral ante la Comisión Dictaminadora.

IV.- DE LOS PERFILES
Todos los participantes acreditarán para las siguientes áreas:

ESPAÑOL.- Experiencia y trayectoria de eficiencia en el conocimiento y manejo de los programas de español de educación básica, así como tener habilidades y estrategias comunicativas para atender el espacio curricular denominado "Estrategias para el Estudio y la Comunicación".

CIENCIAS SOCIALES.- Experiencia y trayectoria profesional eficiente y conocimiento del marco normativo, legal, administrativo y filosófico de la educación, para atender los espacios curriculares denominados "Bases Filosóficas, Legales y Organizativas del Sistema Educativo Mexicano" y "Problemas y Políticas de la Educación Básica".

PEDAGOGÍA.- Experiencia laboral en Educación Primaria para atender el espacio curricular "Propósitos y Contenidos de la Educación Básica (Primaria)".

NOTA: El número de candidatos aceptados definitivamente dependerá del número de aspirantes, el tipo de claves que posean, los grupos en las especialidades y las sedes que se autoricen.

V.- DEL CALENDARIO

Del 29 al 31 de mayo de 2002.- Entrega de documentos a la Comisión Dictaminadora SEP-SNTE en las instalaciones del C.R.E.N. "Benito Juárez".

Del 3 al 7 de junio de 2002.- Realización de entrevistas profesionales de los aspirantes con la Comisión Dictaminadora SEP-SNTE.

Del 10 al 14 de junio de 2002.- Elaboración del Proyecto Académico semestral tentativo.

Del 17 al 21 de junio de 2002.- Operación de la fase tres del proceso de selección de la presente convocatoria.

24 de junio de 2002.- Publicación de los resultados a partir de las 10:00 hrs. en el C.R.E.N. "Benito Juárez", Departamento de Educación Normal del I.H.E., Secretaría de Trabajo y Conflictos de Normales de la Sección XV del SNTE y en los principales diarios de circulación estatal.

VI.- DE LAS FUNCIONES
Los profesores que sean aceptados realizarán funciones de docencia, investigación, extensión y difusión de acuerdo a las necesidades de la institución y de las comisiones que se le asignen.

VII.- DE LAS JORNADAS DE TRABAJO
*Las actividades de docencia se realizarán los sábados, domingos, periodos vacacionales y de receso escolar, con el propósito de cumplir 38 sesiones semestrales.

*Las horas restantes de nombramiento, deberán cubrirse entre semana en el horario que la autoridad escolar determine, mediante actividades de planeación, trabajo colegiado y desarrollo de comisiones asignadas.

VIII.- DE LA ADSCRIPCIÓN A LA ENSPEH
*El personal seleccionado será adscrito a la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, inicialmente, con su plaza de base con la que solicitó participar.

IX.- TRANSITORIOS

- *Los trabajos se desarrollarán conforme a lo establecido en las Normas de Operación para la Modalidad Mixta emitidas por la SEP.
- *Los puntos no previstos en la presente serán resueltos por la Comisión Dictaminadora SEP-SNTE.

Pachuca de Soto, Hgo., Mayo de 2002.

COMISIÓN MIXTA SEP-SNTE

Fuente: Periódico local "El Sol de Hidalgo" Fecha: 29 de mayo de 2002.

Anexo G

Convocatoria al concurso de selección de aspirantes para cursar la Licenciatura en Educación Secundaria en diferentes especialidades

Hidalgo Sábado 1 de Junio de 2002

 **EDUCACION HIDALGO**
SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE HIDALGO
INSTITUTO HIDALGUENSE DE EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN NORMAL
CICLO ESCOLAR 2002-2003

LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DEL ESTADO DE HIDALGO, S.C.
AUTORIZA SEGÚN ACUERDO No. 13/ENS/04PH/95
(Publicado en el Periódico Oficial de fecha 4 de diciembre de 1995)

CONVOCA

A las profesoras y profesores en servicio, al concurso de selección de aspirantes para cursar estudios de **Licenciatura en Educación Secundaria**, en la **Modalidad Mixta**, de acuerdo a las siguientes:

BASES

I.- DE LA ESPECIALIDADES QUE SE OFRECEN.
La Licenciatura en Educación Secundaria se ofrece en las especialidades de:

BIOLOGÍA	FORMACIÓN CÍVICA Y ÉTICA	LENGUA EXTRANJERA (INGLÉS)
ESPAÑOL	GEOGRAFÍA	MATEMÁTICAS
FÍSICA	HISTORIA	QUÍMICA

II. DEL PLAN DE ESTUDIOS.
El Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Secundaria consta de 44 asignaturas que se cursan en 12 periodos semestrales, con un valor de 367 créditos.

III. DE LA MODALIDAD MIXTA
Está dirigida exclusivamente a profesores frente a grupo de los diferentes niveles educativos que deseen prepararse para ingresar al servicio en la educación secundaria.
Comprende 38 días efectivos de trabajo en grupo durante el semestre, que se programan en sábados, domingos, periodos vacacionales y receso de clases.

IV. DE LOS REQUISITOS.
Para obtener ficha los interesados deberán presentar:

- a. Título de profesor en educación preescolar o primaria.
- b. Certificado completo de estudios de bachillerato, con promedio general mínimo de 7.0 (carrera terminal, no) en caso de ser profesores en servicio que no cuenten con título profesional.
- c. Copia del acta de nacimiento.
- d. Constancia de servicios expedida por la Coordinación de Administración y Desarrollo de Personal del I.H.E., en la que se indique tener como mínimo dos años de experiencia laboral frente a grupo.
- e. Copia fotostática del talón de cheque.
- f. Dos fotografías tamaño infantil recientes.

V. DEL CALENDARIO.
La revisión de documentos y expedición de fichas se hará en la Escuela Normal Superior del Estado de Hidalgo, S.C., ubicada en Boulevard Felipe Ángeles No. 403, Pachuca de Soto, Hidalgo, a partir de la publicación de la presente convocatoria y hasta el 18 de agosto del año en curso, de lunes a sábado, de las 9:00 a las 13:00 hrs. y de 16:00 a 19:00 hrs.

- La aplicación del examen de selección será en la institución el 24 de agosto, a las 10:00 horas.
- Los resultados serán publicados el 28 de agosto.
- Las inscripciones de los alumnos seleccionados se efectuarán del 29 al 30 de agosto.
- Inicio del curso: 7 de septiembre.

VI. REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN.
Para ser inscritos deberán presentar los siguientes documentos:

- Título de Profesor de Educación Preescolar o Primaria, original y copia.
- Acta de nacimiento, original y copia.
- Certificado completo de estudios de bachillerato, con promedio general mínimo de 7.0 (carrera terminal, no) en caso de ser profesores en servicio que no cuenten con título profesional, original y copia.
- Copia fotostática del último talón de cheque.
- Solicitud de inscripción.
- Recibo de pago correspondiente.
- Certificado de salud expedido por institución oficial (IMSS, ISSSTE o SSA).
- Seis fotografías tamaño infantil de frente en blanco y negro.

Los aspirantes seleccionados que no cumplan con los requisitos o no realicen los procedimientos dentro de los plazos establecidos perderán el derecho a ser inscritos en la institución.
Para mayores informes comunicarse al teléfono (771) 71 8-10-36.

NOTA: Sólo se autoriza la apertura de una especialidad cuando se complete el número de aspirantes para la integración de un grupo.

VII. DE LOS CASOS NO PREVISTOS.
Los casos no previstos en la presente convocatoria serán resueltos por la Dirección de la Escuela Normal Superior del Estado de Hidalgo, S. C.
No se autorizará ninguna inscripción después de iniciar el Ciclo Escolar.

Pachuca de Soto, Hgo., mayo de 2002.

LA DIRECCIÓN DE LA ESCUELA

Fuente: Periódico local "El Sol de Hidalgo" Fecha: 01 de junio de 2002.

Anexo H

Oficio de solicitud para autorización de la Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Telesecundaria, modalidad mixta

**"2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"**
Secretaría de Educación Pública
Subsecretaría de Educación Superior
Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación

Oficio DGESE/1576/2015

México, D.F., junio 23 de 2015

DR. BERNARDO ESPINO DEL CASTILLO BARRÓN
DIRECTOR GENERAL DE PROFESIONES
P R E S E N T E

Me refiero a la solicitud del Departamento de Educación Normal del Estado de Hidalgo para que se autorice el registro de los estudios de *Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Telesecundaria*, Plan 1999, modalidad Mixta, de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo institución de sostenimiento público que se ubica en la Ciudad de Pachuca de Soto, Hgo.

Con fundamento en los artículos 7, 8, 12, 13 y 20 de la Ley General de Educación y artículo 21 fracciones I, II, III, VI, VIII, XI, XIV y XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, esta Dirección General constató que la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo cumple con la normatividad académica para impartir la *Licenciatura en Educación Secundaria con Especialidad en Telesecundaria*, Plan 1999, modalidad Mixta, conforme al mapa curricular que se anexa.

Al respecto le notifico que la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, puede registrar los estudios respectivos ante la Dirección General que usted dirige, en correspondencia con los artículos 3, 5, 7 y 16 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y el Acuerdo de Autorización Estatal del 23 de marzo de 2015, emitido por la Secretaría de Educación Pública de Hidalgo. Dicho registro será exclusivo para las generaciones 2012-2018, 2013-2019 y 2014-2020, se adjuntan listados.

Lo anterior con la finalidad de que se tome nota de dicha información para los efectos procedentes cuando la institución educativa solicite el registro del programa, de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Sin más por el momento, me permito enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE


MTRO. ÁLVARO LÓPEZ ESPINOSA
DIRECTOR GENERAL

S.E.P.
SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN
SUPERIOR PARA PROFESIONALES
DE LA EDUCACIÓN

C c p.
Mtro. Efrén Tiburcio Rojas Dávila. Subsecretario de Educación Superior.
Mtro. Miguel Ángel Cuatrecasas Costeira. Secretario de Educación Pública de Hidalgo.
Lic. Rubén Jesús Lara León. Coordinador General de Delegaciones Federales de la Secretaría de Educación Pública.
Dra. Rocío Ruiz de la Barrera. Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior del Estado de Hidalgo.
Ing. Juan Benito Ramírez Romero. Director General de Educación Media Superior del Estado de Hidalgo.
Mtro. Abraham Sánchez Contreras. Director de Políticas para el Sistema de Profesionales de la Educación.
Lic. José Raimundo Ordóñez Meneses. Delegado Federal de la Secretaría de Educación Pública en el Estado de Hidalgo.
Prof. Taurino Ramírez Labra. Jefe del Departamento de Educación Normal del Estado de Hidalgo.
Lic. Jorge Alberto Palacios Macías. Director de Autorización y Registro Profesional, DGP.
Lic. María Eugenia Martínez Guadiana. Subdirectora de Autorización y Registro Profesional de la DGP.
Lic. Leticia Miranda Piliado. Jefa del Departamento de Instituciones Educativas de la DGP.
Ing. Crisóforo Zúñiga Mercado. Director de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo.

T. CI/2247/2015
ASC/ACA/ria

Arcos de Belén 79, Primer piso, Col. Centro, Delegación Cuauhtémoc, México, DF, C.P. 06010
Tel. (55) 36 01 75 00 ext. 53554 y 53555

Anexo I

Profr. Francisco Sinuhé Ramírez Oviedo sección 15 del SNTE, periodo 2014 - 2017



Fuente: Periódico local "Acrópolis" Fecha: 12 de abril de 2017.

Anexo J

Ing. Crisóforo Zúñiga Mercado



Fuente: página oficial de la ENSUPEH

Anexo K

Guion de entrevista para docentes fundadores de la ENSUPEH

N°	PREGUNTA PRIMARIA	PREGUNTAS SECUNDARIAS
1	¿Cómo es que usted llega a ser docente?	¿Cómo llega hacer docente de la ENSUPEH? ¿Cuáles fueron los criterios para conformar la plantilla docente? ¿Cómo fue su experiencia como docente en el CESUM? ¿Qué problemas pudo percibir?
2	¿Qué cambios administrativos, laborales y académicos; usted logra percibir en el momento de la fusión del CESUM y la ENSUPEH?	¿Cómo era la situación laboral, administrativa y académica antes de la fusión? ¿A qué problemáticas institucionales se generaron en el momento de la fusión?
3	¿Qué cambios ha habido posteriormente?	¿Qué problemas han generado esos cambios?
4	Desde que usted está como docente en la ENSUPEH:	¿En qué programas educativos ha participado? ¿Qué cursos ha impartido? ¿Qué dificultades ha tenido? ¿Cómo ha resuelto esas dificultades?
5	En estos años, ¿Cuál es la problemática institucional que afecta el logro para lo cual fue creada la ENSUPEH?	

Anexo L

Agenda Operativa para la Apertura de la ENSUPEH

**INSTITUTO HIDALGUENSE DE EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN NORMAL
ESCUELA NORMAL SUPERIOR PÚBLICA DE HIDALGO**

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

AGENDA OPERATIVA

FASES	ACCIONES	RESPONSABLES	FECHAS
I. PREVIA	1. Nombramiento del cuerpo directivo	Secretaría del SEPH.	Abril
	2. Selección de la planta docente para la atención del 1er. Semestre de la Licenciatura. - Reunión de la comisión operativa - Publicación de la Convocatoria. - Recepción de solicitudes con su correspondiente curriculum Vite. - Entrevista profesional - Examen de oposición. - Publicación de resultados	IHE en coordinación con el cuerpo directivo de la ENSPH.	Abril y mayo
	3. Coordinación para el uso de las instalaciones escolares.	Directivos del CREN y Escuela Normal Superior Pública de Hidalgo.	Mayo
	4. Integración de personal directivo y docente. - Análisis del proyecto institucional. - Nombramiento de responsables de las áreas sustantivas. - Curso de inducción. - Elaboración del Proyecto académico del Ciclo Escolar 2002-2003	ENSPH.	Mayo
II. INICIAL	1. Proceso de selección. Elaboración y publicación de la Convocatoria para aspirantes a cursar la Licenciatura en Educación Secundaria.	Departamento de Educación Normal del IHE.	Agosto
	2. Publicación de resultados.	IHE.	
	3. Inscripción e integración de grupos.	ENSPH.	
	4. Elaboración de horarios.	ENSPH.	
	5. Designación del personal de apoyo	IHE.	
III. DESARROLLO DE CURSOS.	6. Apertura de cursos para el Ciclo Escolar 2002-2003	IHE - ENSPH	07 - septiembre - 02
	1. Coordinación, seguimiento y evaluación de los cursos, por asignatura y por semestre.	Departamento de Educación Normal, Personal Directivo, académico y alumnos de la ENSPH.	Permanente

Anexo M

Cesión de infraestructura del CESUM a la ENSUPEH



Fuente: Página WEB de la escuela/ 08/ 08/2021.

Anexo N

Edificio nuevo para albergar a toda la comunidad escolar de la ENSUPEH



Fuente: Página WEB de la escuela/ 08/ 08/2021.



Fuente: Página WEB de la escuela/ 08/ 08/2021.



Fuente: Página WEB de la escuela/ 08/ 08/2021.



Fuente: Página WEB de la escuela/ 08/ 08/2021.

Anexo Ñ

Línea del tiempo de los sucesos más significativos en el estudio de la política de profesionalización docente que dio origen y consecución a la vida de la ENSUPEH

Fecha	Suceso
1943	En el Congreso de Unidad Magisterial los delegados de los sindicatos nacionales acordaron disolver los distintas agrupaciones para conformar una única representación SNTE.
1946	Se instituyen las comisiones mixtas en las funciones de mando de supervisor y director, en el “Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública”, además de tomar en consideración la opinión del SNTE, como agrupación gremial legalmente reconocida.
1992	Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica (ANMEB) entre el Gobierno Federal, los gobernadores de los estados y los representantes del SNTE a nivel nacional. Señaló la desconcentración de algunas facultades decisorias y administrativas en los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal. Los estados reconocieron al SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de la educación.
1995 - 2000	Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la política federal sostuvo la necesidad de formar a los docentes en servicio y sin perfil para ello emitió la normatividad, en el Programa de Desarrollo Educativo (1995 – 2000), Ley General de Educación, los acuerdos 284 y 269, así como el Plan 1999 de la Licenciatura en Educación Secundaria para cubrir esta insuficiencia social En el Programa de Desarrollo Educativo (1995 – 2000) mencionó que era prioritario la transformación y el fortalecimiento académico de las escuelas normales, en este momento la política de este sexenio señaló que los maestros de educación básica eran un factor decisivo en favor de la calidad de la educación y la alternativa de solución a esta problemática fue brindar una formación inicial consistente y de actualización para los maestros en servicio.
11/05/2000	Acuerdo Secretarial número 269 que mencionó que un importante número de profesores se encuentran laborando frente a grupo y que demandan una mayor preparación profesional y por cumplir con sus obligaciones docentes en los niveles educativos en que trabajan, carecen de condiciones para realizar sus estudios de licenciatura en forma escolarizada. Y establece el Plan de Estudios para la Formación Inicial de Profesores de Educación Secundaria (Diario Oficial de la Federación)
1997 - 1999	La CNTE y corrientes sindicales distintas al SNTE manifestaron el descontento por el incremento salarial y la necesidad de creación de la ENSUPEH.
1/05/2000	Converge el SNTE y la CNTE en la demanda de la creación de la ENSUPEH, mayor prestaciones y mejora al incremento salarial
Del 15 al 25 de mayo de 2000	Maestros paristas de diferentes estados de la república pertenecientes a la CNTE se encuentran en la CDMX

25 de mayo 2000	Declaración del Gobierno Federal de retornar a sus estados. Secretario de Gobernación Diodoro Carrasco
31 de mayo 2000	Movilización de miembros de la CNTE en el estado de Hidalgo, solicitaron mayor incremento salarial, días de aguinaldo y la creación de la ENSUPEH.
7 de junio 2000	En el estado de Hidalgo se presentó una interrupción de labores de los maestros de varias regiones del estado, en apoyo a los profesores de la CNTE que se encontraban en paro en la actual CDMX ante la inconformidad salarial.
13 de junio 2000	El gobernador Manuel Ángel Núñez ante maestros inconformes de la Huasteca y la Sierra mencionó se presenten propuestas razonables para encontrar de manera conjunta la solución y acordó una segunda reunión para esta semana, la cual se realizará en Pachuca, con el objeto de presentar propuestas estudiadas y concretas. Además, mencionó que se buscarán alternativas para el incremento salarial, señaló que a nivel nacional solo recibieron el 12 por ciento y dada la gestión del SNTE en la entidad aumento al 14.52 por ciento y 5 días más de aguinaldo.
14 de junio de 2000	Varios de cientos de maestros gritaban consignas: “la base está enojada, la base está enojada, porque su dirigencia no sirve para nada”, “no somos uno, no somos cien, prensa vendida cuéntenos bien”. Maestros de distintas regiones del estado de Hidalgo realizaron una marcha para exigir aumento salarial del 100 por ciento, 90 días de aguinaldo, desaparición de carrera magisterial y la creación de la ENSUPEH, piden respuesta pronta sino no levantarán el paro en escuelas de la Sierra y la Huasteca.
14 de junio de 2000	Maestros disidentes mediante una comisión negociadora señalan que de no obtener pronta respuesta a las demandas de mejoramiento económico y educacional convocarán a una marcha estatal y a un paro indefinido. Solicitan noventa días de aguinaldo, la revalorización, la cancelación de proyectos de municipalización educativa y la participación del Estado y de los maestros en el diseño de la Ley Estatal de Educación.
15 de junio de 2000	El gobierno del estado de Hidalgo realizará un mayor esfuerzo para mejorar los salarios de los maestros hidalguenses, señaló, el gobernador Manuel Ángel Núñez Soto, al precisar que el gremio magisterial recibió un incremento en sus percepciones del 14.53 por ciento, así como en otras prestaciones como aguinaldo, esta cantidad es superior a la que obtienen otros trabajadores públicos. También anuncio que la mayoría de los maestros, aun aquellos que exigían mejores salarios están en las aulas completando el ciclo escolar que termina este seis de julio.
16 de junio de 2000	Por enésima ocasión un contingente de maestros marchó por las principales avenidas de Pachuca, para manifestar incremento salarial, entre otras prestaciones. Hasta la noche de ayer permanecieron plantados frente al Palacio de Gobierno y bloquearon durante varias horas arterias importantes, en protesta porque no han sido atendidas sus peticiones. Maestros disidentes piden incremento al presupuesto educativo con el propósito de mejorar sus ingresos. Además aseguran que sus compañeros de otros estados han regresado a sus lugares de origen con incrementos salariales y con más aguinaldo.

16 de junio de 2000	El SNTE hizo un desplegado solicitando una nueva negociación e incremento al salario de los trabajadores de la educación
16 de junio de 2000	El gobernador Manuel Ángel Núñez Soto, explicó que el IHE sostiene pláticas con el SNTE. El propósito de él, es que los maestros tengan percepciones homologadas con los mejores tabuladores del país, asimismo, subrayó que quiere que los maestros estén en las aulas trabajando en la formación de los niños.
20 de junio de 2000	Jaime Costeira, secretario del Sistema de Educación Pública de Hidalgo (SEPH) dijo “Exhortamos a más de siete mil maestros que están en paro a que depongan su actitud y regresen a las aulas, ya que afectan a cerca de 140 mil alumnos de las regiones de Huejutla, Sierra y Valle del Mezquital”, así como algunos de Pachuca. En rueda de prensa hizo el anuncio oficial de las respuestas del Gobierno a la dirigencia de la sección 15 del SNTE y señaló que, en virtud de la inconformidad expresada por maestros de algunas regiones, el gobierno de Hidalgo hace un esfuerzo adicional y se otorgaron 10 días más de aguinaldo, adicionales a los 5 que se dieron el 14 de mayo, para hacer un total de 80. El bono de inicio de ciclo escolar será de 300 pesos en lugar de 200. También se estableció el compromiso del Gobierno de canalizar recursos necesarios para otorgar libros de texto gratuito a los alumnos de educación secundaria, además de que se construirá la Unidad Estatal para la Profesionalización Docente, el Centro Estatal del Programa Nacional de Actualización y la Coordinación Estatal de Educación a Distancia Además anunció que el gobierno del Estado no logró satisfacer a los maestros de la CNTE, lo que terminó en un mitin en plaza Juárez, participando alrededor de 8 mil mentores.
20 de junio de 2000	Los oradores de la CNTE, señalaron que el convenio se hizo a espaldas de la base, por lo que es necesario que se negocie con una comisión auténtica de la base”. Además, propusieron desconocer al profesor Cosme Hernández, Secretario de la sección 15 del SNTE” y “reiteraron que la negociación con las autoridades debe de ser con una comisión que ellos integran. Aseguraron ser una auténtica base sindical, sin líderes”. Aludieron a cinco puntos básicos: Inconformidad con el aumento salarial, aumento digno, oposición a las negociaciones que hizo el comité ejecutivo de la sección 15 del SNTE; que reciban las autoridades a la comisión de la Coordinadora, y su rechazo a la reunión de representantes que convocó el profesor Cosme Hernández representante de la sección 15 del SNTE.
23 de junio de 2000	Representantes de la sección 15 del SNTE expresaron que el SNTE “tiene dispuesta una mesa de diálogo para llegar a acuerdos intergremiales con los inconformes y argumentaron que no existen fracturas al interior del SNTE”
23 de junio de 2000	Maestros de distintas regiones de Hidalgo, integrantes de la comisión negociadora del movimiento magisterial, acudieron, ayer, a la redacción de EL SOL DE HIDALGO, enfatizando que de no obtener prontas soluciones a sus demandas de mejoramiento convocarán a una marcha estatal y a un paro indefinido de labores. "Queremos comunicarle a la sociedad hidalguense que nos encontramos desde las 3 de la tarde, un fuerte grupo de maestros, aproximadamente 3 mil,

	solicitando audiencia con el gobernador y, hasta este momento, 8:30 de la noche, se ha negado a recibirnos, enviando a la puerta granaderos. Evidentemente disgustados, manifestaron: Consideramos que tiene la obligación de escucharnos y atendernos, a fin de exponer nuestros problemas laborales y salariales.
23 de junio de 2000	En conferencia de prensa el Secretario "A" del SNTE, José Ángel Ibáñez Montes, exhortó a los maestros paristas a reiniciar labores, asimismo realizó un recuento de los beneficios salariales y prestaciones. Acompañado por el Profr. Cosme Hernández, aseguró que los docentes obtuvieron un aumento del 21.06 por ciento vigente a partir del 16 de mayo; además dijo que Hidalgo es una de las entidades donde el magisterio disfruta de mayores beneficios salariales y de prestaciones.
24 de junio de 2000	El representante del CEN del SNTE (Representación Nacional) mencionó que: El paro magisterial que tuvo una duración de 11 días, terminó, ayer, al firmarse un acuerdo entre las autoridades educativas del estado de Hidalgo y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Participaron en la mesa de negociaciones que culminó con el fin del paro, entre otros, Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de Gobierno y el propio Ibáñez Montes, representante del CEN del SNTE. El representante del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE, José Ángel Ibáñez Monter, enumeró los beneficios acordados: se otorgarán 10 días adicionales del aguinaldo, para alcanzar un total de 90 días. Se ratificaron convenios como incrementos salariales y prestaciones, los cuales ascienden, globalmente a 21.06 por ciento. Se refrendó el incremento a los bonos por Día del Maestro e inicio de ciclo escolar será de 200 y 300 pesos respectivamente. Mencionó que el próximo lunes 26 de junio se reanudarán las clases tras haberse suspendido el martes 13 de junio, sin haber sanciones contra paristas.
31 de junio de 2000	Discurso emitido por el secretario de Gobierno en el estado de Hidalgo: [...] La respetabilidad de un gobernante viene de la ley y de un recto proceder, y no de trajes y escenografías ficticias que suelen ser propios de aquellos improvisados, inmaduros o aventureros de política, aseguró el secretario de Gobierno, Miguel Ángel Osorio Chong. Para resolver conflictos, el Ejecutivo ha privilegiado el diálogo, el consenso y el apego a la ley, afirmó el secretario de Gobierno.
21 de septiembre de 2000	Acuerdo número 284 por el que se establece el plan de estudios de la licenciatura en educación secundaria en modalidad mixta, para la superación y el perfeccionamiento profesional de los profesores en servicio.
24 de septiembre de 2001	Decreto de creación de la ENSUPEH. Por acuerdo gubernamental se crea la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo para dar respuesta a la demanda social de ampliar la oferta educativa de nivel superior en el estado, en beneficio exclusivamente de los maestros en servicio, se ofrecerán los grados académicos de licenciatura en educación secundaria en sus diferentes especialidades, maestría y doctorado.

	Se señaló que para efectos de su funcionamiento y operación el IHE emitirá un reglamento escuchando la opinión de la sección 14 del SNTE.
14 de abril de 2002	Proyecto General para la Apertura de la ENSUPEH. En el presente documento se transcribe el documento oficial emitido en el año 2000, por la Secretaría de Educación Pública, donde se establecen los criterios, requisitos, formas de organización del trabajo académico y procedimientos a seguir para la operación de los servicios de la Licenciatura en Educación Secundaria en Modalidad Mixta. Estas disposiciones normativas tienen la finalidad de asegurar la aplicación plena de las orientaciones, enfoques, contenidos y formas de evaluación, así como el logro de los propósitos formativos que se establecen en el Plan y Programas de Estudio de la Licenciatura en Educación Secundaria, vigentes a partir del ciclo escolar 1999- 2000. Es por ello que esta fase inicial de apertura de la ENSUPEH tendrá lugar con el apoyo del Centro Regional de Educación Normal CREN “Benito Juárez” de la ciudad de Pachuca, Hgo., institución que cuenta con la infraestructura y equipamiento actualizado y que permitirá en su máximo y racional aprovechamiento, ser el soporte material para las acciones formativas de esta nueva institución Inicia sus actividades con los estudios de licenciatura en educación secundaria en sus diversas especialidades, pero que incluye en su proyecto hacia el futuro y en la medida en que se consolide académicamente, ofrecer cursos de posgrado tendientes a favorecer la superación profesional que el magisterio hidalguense requiere para mejorar su desempeño docente y elevar con ello, la calidad de los servicios educativos.
Abril – mayo de 2002	Asignación del primer director de la ENSUPEH
29 de mayo de 2002	Emisión de la convocatoria para la selección de la planta docente. La SEPH, el IHE y el Departamento de Educación Normal, la comisión mixta SEP – SNTE para la creación de la Escuela Normal Superior Pública del Estado de Hidalgo, convocan al concurso de selección de la planta docente, en su primera etapa, bajo las siguientes bases: Los requisitos de los candidatos tener plaza de base adscrita al IHE, cédula profesional, título de licenciatura de la especialidad en la que se concurre o estudios de posgrado, currículum vitae, acreditar experiencia laboral mínima de dos años en enseñanza superior, documento de exposición de motivos, análisis crítico de la problemática actual de la educación en México, elaboración de un proyecto académico semestral acorde a los requisitos que le especifique la comisión dictaminadora SEP / SNTE. Comienza proceso de selección para conformar la plantilla docente en el mes de junio.
01 de junio de 2002	Emisión de la convocatoria para el ingreso de alumnos a la ENSUPEH. La SEP, el IHE y el Departamento de Educación Normal, convocan a los profesores en servicio, al concurso de selección de aspirantes para cursar estudios de Licenciatura en Educación Secundaria, en la Modalidad Mixta.

6 de septiembre de 2002	Destituyen del cargo al primer director de la ENSUPEH y desplazan a maestros que habían ganado el concurso para pertenecer a la plantilla docente. Nombran al maestro Mario Felipe Hernández Zamora, como director de la ENSUPEH y llegan maestros de la escuela normal del “Mexe”. Se dejó de realizar el concurso para adscripción de docentes a la ENSUPEH, llegaron maestros con propuesta sindical.
7 de septiembre de 2002	Inicio de clases en la ENSUPEH
Ciclo escolar 2003 - 2004	Nombran al tercer director Profr. Nelson, duro casi 10 años en la función.
21 de noviembre de 2011	Decreto de fusión del CESUM y la ENSUPEH. La ENSUPEH impartirá las carreras profesionales de: Licenciatura en Telesecundaria en las modalidades Mixta y Escolarizada, conforme al Plan de Estudios 1999, emitido por la SEP y la Licenciatura en Educación Artística en modalidad Mixta. La ENSUPEH logró tener instalaciones propias (edificio del CESUM), ubicada en avenida De los Árboles s/n, en la colonia Forjadores, en Mineral de la Reforma sin embargo, las aulas del CESUM fueron insuficientes para atender a la matrícula escolar, por tal razón, cada quién continuó en la sede que estaba.
abril de 2014	Ing. Crisóforo Zúñiga Mercado es nombrado director de la ENSUPEH (lleva 8 años)
agosto de 2016	El lunes 22 de agosto de 2016 se entregaron las nuevas instalaciones de la ENSUPEH para albergar a toda la comunidad escolar de la ENSUPEH, en la ceremonia participó el Gobernador de la Entidad Lic. José Francisco Olvera Ruiz, acompañado de autoridades educativas, Secretario de Educación Pública en el estado, Miguel Ángel Cuatpotzo Costeira, el representante de la sección 15 del SNTE, Profr. Francisco Sinuhé Ramírez y el director de la escuela Ing. Crisóforo Zúñiga Mercado.