

# PRINCIPIOS TEORICOS Y REPRESENTACIONES SOCIALES LATINOAMERICANAS





VIII CONGRESO INTERNACIONAL

DE PSICOLOGIA Y EDUCACION

QUERÉTARO, MÉXICO  
2019



## JUEGOS Y DESVIACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN LAS ESCUELAS NORMALES

### GAMES AND DEVIATIONS OF PUBLIC POLICY IN NORMAL SCHOOLS

Mayela Legaspi Lozano  
Mario Gutiérrez Reyes  
Escuela Normal Rural “Justo Sierra Méndez”  
México

#### EDUCACIÓN

**RESUMEN:** El presente trabajo es un resumen de la investigación llevada a cabo en las Escuelas Normales del Estado de Aguascalientes, donde se analizó la fase de implementación de la política laboral a través de la aplicación del Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de las Escuelas Normales por medio de las decisiones y acciones que los actores llevan a la práctica para la asignación de nuevas plazas y promociones a maestras y maestros que laboran en estas instituciones de educación superior. Se desarrolló, a partir del enfoque de análisis de la implementación de las políticas públicas como una fase activa y no exenta de desviaciones por parte de los actores responsables de la toma de decisiones. En esta perspectiva que se recuperó de Bardach (1977), Younis (1990), Fletcher (2000) y Johnsen (1999), existe la posibilidad de que se presenten juegos o desviaciones asociados a intereses particulares, políticos o gremiales y que no estén alineados al cauce original de la política laboral. Se aplicaron entrevistas semiestructuradas para recabar información sobre las

desviaciones. La información sistematizada se cruzó con el Modelo de Convoy para ubicar a los actores con más cercanía a la toma de decisiones, a partir del Análisis de Redes de Políticas Públicas de los que tienen más poder e influencia. Se concluye que la implementación no se lleva a cabo como se establece en el mandato de ley por los juegos y desviaciones que aplican los actores responsables y que generan prácticas de discriminación indirecta que influyen en el acceso al empleo docente y a las oportunidades de promociones con mejora salarial y disfrute de los derechos laborales. Este estado de implementación de la política pública laboral genera condiciones para la reproducción de la desigualdad laboral entre maestros y maestras de las escuelas normales de la entidad.

**PALABRAS CLAVE:** juegos y desviaciones, política pública, escuelas normales.

**ABSTRACT:** The present work is a summary of the research realized in the normal schools of Aguascalientes, where the implementation phase of the labor policy was analyzed through the application of the internal work regulations of the professors of the normal schools through: decisions and actions that the actors carry out to assign new job places and promotions to the teachers who work in these institutions of higher education. It was developed, based on the analysis approach of the implementation of public policies as an active phase and not free from deviations on the part of the actors responsible for decision making. In this perspective, which was recovered from Bardach (1977), Younis (1990), Fletcher (2000) and Johnsen (1999), there is a possibility that games or deviations associated with particular interests, political or union, are not aligned with the

original course on labor policy. Semi-structured interviews were applied to collect information on deviations. The systematized information was crossed with the convoy model to locate the actors closest to the decision making, from the analysis of the public policy networks of those who have more power and influence. It is concluded that the implementation is not carried out as established in the legal mandate because of games and deviations applied by responsible actors and that generates practices of indirect discrimination that influence access to employment and opportunities to promote education , improving the salary and the enjoyment of labor rights. This state of implementation of the public labor policy generates conditions for the reproduction of labor inequality among the teachers of the normal schools of Aguascalientes.

**KEYWORDS:** games and deviations, public policy, normal schools.

## INTRODUCCIÓN

El objeto de este estudio es investigar la fase de implementación de la política laboral a través del Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de las Escuelas Normales y hacer recomendaciones tendientes al respeto de los derechos laborales de las maestras y los maestros.

Desde la obra de Preesman, Wildavsky (1973) y Bardach (1977) se comenzó a reconocer la implementación como un periodo no exento de desvíos y juegos en función de los intereses que los impulsan, también por el impacto político, los

fracasos y los procesos burocráticos. Los estudios más recientes se han llevado a cabo en Estados Unidos, Suiza y Jordania por Younis (1999) y en Reino Unido, China, India y Noruega con el tema de la burocracia como centro del problema de implementación con Fletcher (1999), Huang (1999), Moolj (1999) y Johnsen (1999).

En la literatura sobre la implementación en México se comienzan a desarrollar temas relacionados con la discriminación de género y brechas salariales, De Oliveira y Ariza (2000), Martínez y Acevedo (2004), y Blanke (2008). Esta fase es una posibilidad de seguir aprendiendo, ya que la implementación no sólo es “el breve interludio entre una brillante idea y el abrir las puertas para brindar el servicio” (Williams, 1975: 531).

En el caso de las escuelas normales, son representativos los trabajos de López (2008) y Bertely y Giner de los Ríos (2008), quienes reconocen que se reproducen formas de discriminación directa e indirecta, segregación ocupacional asociada a identidades de género, estereotipos, roles de género y diferencias salariales en el trabajo educativo de las maestras.

La desigual distribución de oportunidades para acceder a una plaza y promociones para las maestras y los maestros de las escuelas normales como efecto de las decisiones y acciones de actores (*jugadores*) con poder en la estructura educativa y la dirigencia sindical, hace evidente el desvío de los fines de la política pública. Cabe destacar, que las decisiones se deben circunscribir a “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados con

miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Van Meter y Van Horn, 2000:99).

El cauce de la política laboral no se sigue conforme a lo establecido en el RITPAEN, las decisiones y acciones que corresponde tomar a instancias de gobierno institucional en las escuelas normales, sobre todo en la asignación de plazas y promociones a mejores categorías salariales, se sustituyen por acciones de control de recursos por parte de los actores con mayor nivel de autoridad y poder político en la estructura educativa oficial y en la dirigencia sindical.

## MARCO TEÓRICO

La implementación como juego político, Grindle (2009) lo describe como “brecha de la implementación”, dada la disparidad entre lo que se enuncia como política y lo que en realidad se ejecuta. En esta perspectiva de análisis propuesta por Bardach y otros, se sitúa el estudio de la implementación de la normatividad laboral en las escuelas normales<sup>1</sup> de Aguascalientes.

Los juegos en el proceso de implementación son juegos políticos y los actores, señala Parsons, juegan para ganar tanto control y poder como sea posible y

---

<sup>1</sup> El subsistema de educación normal está constituido por cinco escuelas formadoras de docentes, cuatro de éstas de carácter federal: 1) Centro Regional de Educación Normal de Aguascalientes (CRENA); 2) Escuela Normal Superior Federal de Aguascalientes “Profr. José Santos Valdés” (ENSFA); 3) Escuela Normal Rural “Justo Sierra Méndez” (ENR); 4) la Escuela Normal de Rincón de Romos “Dr. Rafael Francisco Aguilar Lomelí”; y 5) Escuela Normal de Aguascalientes (ENA), la cual funciona como organismo público desconcentrado y depende política y administrativamente del gobierno del estado de Aguascalientes.

buscan alcanzar sus propias metas y objetivos, ya que frecuentemente tratan de hacer del sistema un espacio propicio para alcanzar metas y objetivos propios. Desde este enfoque, la implementación, se caracteriza “por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control (Bardach, 1977:51).

Bardach sugiere que los actores de una política pública se encuentran inmersos en un proceso de competencia respecto a la distribución de los recursos (las plazas de docente, por ejemplo) y en lo que refiere a las posibilidades de establecer las reglas del juego. Determinar las reglas del juego es prioritario para los actores, esto les concede oportunidad de servirse a sí mismos de la política pública, o bien, de influir en otros actores. En estas condiciones, el reto para el actor es ocupar la posición de quien define, interpreta y modifica las reglas institucionales del juego “*fixer of the game*” (Subirats, 2008:187).

Los juegos son resultado de las “estrategias y técnicas” que los actores (públicos y privados) aplican en el proceso de implementación de la política. De acuerdo con Bardach son una tipología de “desviaciones”, que explicadas a la manera de juegos (de control y poder) permiten la desviación de recursos, la perversión de los fines de la política, las limitaciones o “dilemas” administrativos y la “disipación” de energías de las organizaciones (Cruz, 1999:118). Con estos referentes se puede explicar por qué los actores buscan obtener el máximo beneficio o mínimo desgaste en la implementación de la política pública.



Para Bardach, por juegos de implementación hay que entender, “la interacción estratégica, por medio de la cual entran en acción recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado” (Bardach, 1977:63). Los juegos son efectos negativos que se representan por características de los jugadores o actores de la implementación. De acuerdo con Bardach, se clasifican a partir de la siguiente tipología: 1) desvío de recursos, especialmente dinero; 2) distorsión de los objetivos de la política; 3) resistencia a los esfuerzos para lograr control administrativo de las conductas; y 4) disipación de energías personales y políticas en jugar juegos antes que llevar a cabo las acciones constructivas de un proyecto o programa.

A partir del enfoque de juegos y desvíos, se sugiere que se escriba un escenario posible donde se ajusten los elementos del sistema de juegos (intereses, personalidades, poderes, contribuciones, tiempos y decisiones), se reparen los desgastes, deficiencias, vacíos, daños, averías, distorsiones y retrasos que los juegos provocan. Lo que requiere de políticos comprometidos totalmente con el éxito de determinada política, por convicción más que por interés. Un actor que sea “mediador, reparador, ajustador con capital de recursos políticos (información, autoridad formal, y/o real, influencia en el presupuesto y en los medios de comunicación, relaciones y amistades en los puestos políticos y burocráticos clave). Por lo anterior, lo necesario para una implementación con éxito “depende de un gran hombre político más que de un buen análisis y de un servicio público responsable” (Bardach, 1977:77). En otras palabras, más medida

de lo que los gobiernos puedan llevar a cabo, particularmente en lo que concierne a las reformas sociales (y educativas). De igual forma, la producción de teorías económicas y sociales.

## METODOLOGÍA

El análisis de actores en la implementación de la política se realizó a partir de la metodología cualitativa. En esta perspectiva, el énfasis está en el “estudio del individuo concebido como actor o sujeto, en el interés por indagar y comprender los significados de la acción, en buscar develar las estructuras latentes del comportamiento social” (Tarrés, 2013:19).

“La metodología cualitativa es una investigación que produce datos descriptivos, utiliza las propias palabras de las personas, habladas o escritas, se realiza en escenarios naturales vistos desde la perspectiva holística, estudiando a las personas en su propio marco de referencia, en la más pura tradición humanística” (Bogdan y Taylor, 1987:19).

El proceso metodológico se realiza con el mapeo de actores y la aplicación de entrevistas semiestructuradas. El mapeo de actores se realiza con elementos del Manual de Análisis y Mapeo Político para diseñar e implementar proyectos de Advocacy (IPPF, 2009); y la entrevista semiestructurada, por las características que tiene y que se adecuan al contexto de investigación, entre otras, Vela Peón (2004), señala las siguientes: el entrevistador conoce la configuración de

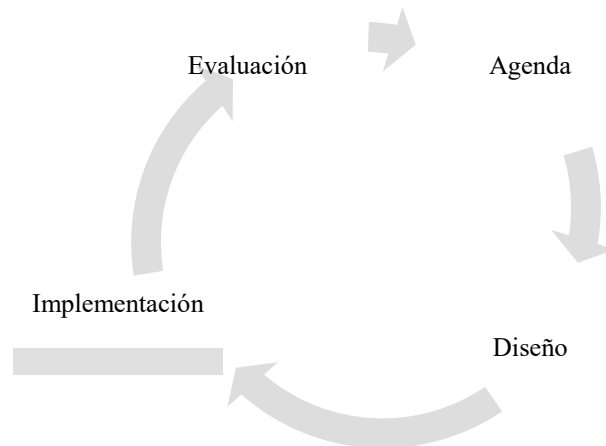
elementos en los que se encuentra el entrevistado; en la estructura organizacional el entrevistador tiene una posición directiva; y durante la aplicación, el entrevistador mantiene la conversación enfocada sobre un tema particular.

El Mapa de actores es un instrumento que ayuda al análisis político, “es la imagen de un momento particular del proceso político; proceso que, por otro lado, es una realidad dinámica y cambiante” (Toro, 2008). El mapeo como instrumento de análisis político permite identificar a los actores clave, los actores secundarios, así como determinar la capacidad y el grado de influencia que tienen estos últimos sobre los actores clave, directa o indirectamente.

El mapeo de actores se recupera en el estudio de la implementación de la política laboral para analizar a los actores políticos y sus influencias, ya que es indispensable valorar el alcance de las decisiones y si la participación de los actores ha sido determinante o no, además saber con cuáles no se cuenta en el análisis desde la perspectiva de género.

Los aportes que fundamentan este tipo de análisis provienen de Pressman y Wildavsky, “la implementación será precisamente el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido” (Aguilar, 2014:41-61).

## **ESQUEMA CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN**



Fuente: Elaboración con aportes recuperados de Aguilar (2014).

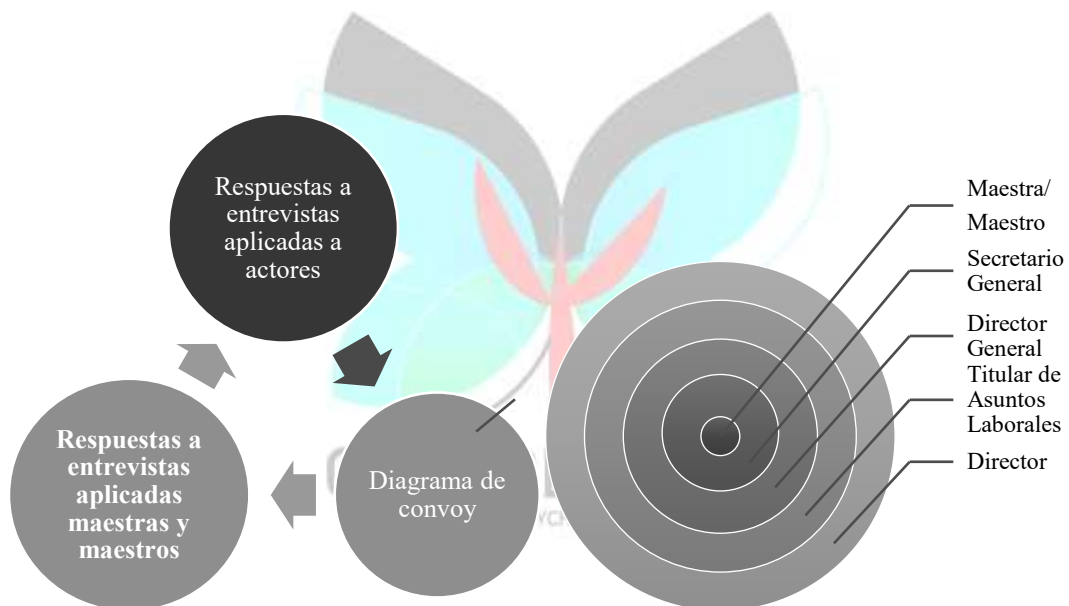
El estudio de la política laboral consta del análisis de las condiciones iniciales, la acción de implementación y el efecto último esperado. En este estudio, la acción de implementación es un referente principal, ya que considera que la participación de actores a nivel estatal provoca que se logre (o no) el fin de la política. Otros actores tienen un rol substancial en el proceso, les corresponde la recepción o rechazo de las decisiones sobre asignación de plazas y procesos de promoción, son mujeres y hombres con funciones directivas y trabajadores docentes, quienes asumen indicaciones y decisiones de los demás actores, “desde diversos intereses y puntos de vista sobre la política en su conjunto o sobre las ventajas o costos que se desprenden de cada uno de los pasos de su implementación” (Aguilar, 2014:47).

Para la interpretación de las entrevistas se integra el Análisis de Redes de Política Pública con referentes teóricos que destacan su relevancia “como marco

capaz de describir las diferentes formas de interacción entre los actores que participan en la negociación, decisión y puesta en práctica de una política” (Chaqués, 2011). Con Zurbriggen y Zarembeg, se retoma información acerca de su utilidad como herramienta y para análisis de la elaboración e implementación, a partir de un “marco conceptual que describe la complejidad de los vínculos entre actores en una arena política y una herramienta analítica útil para el estudio de la hechura de las políticas y con poder teórico” (Zurbriggen, 2011) y como herramienta metodológica, “las redes tienen indudablemente un aspecto estratégico, el cual permite detectar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) provenientes de los actores involucrados en la política que intentamos impulsar” (Zarembeg, 2013:63-64).

El diseño de entrevistas constó de dos instrumentos, un guion de entrevista semiestructurada dirigida al personal académico y otro para actores que implementan la política laboral en las escuelas normales del estado de Aguascalientes. Un tercer instrumento son los diagramas creados por Antonucci, Akiyama y Takahashi (2004). Los diagramas son parte de la Teoría del Convoy, donde Antonucci retoma de Plath el término convoy para describir las relaciones sociales cercanas que rodean a la persona y que en cualquier tipo de circunstancia proporcionan apoyo para el desarrollo personal. Enseguida se muestra el esquema de recolección de información a través de las entrevistas y el diagrama de convoy.

## TRIANGULACIÓN DE LA INFORMACIÓN GENERADA EN ENTREVISTAS Y EL MODELO DE CONVOY



Fuente: Elaboración con información adaptada de Praun (2006) y Antonucci (2004).

Con estas consideraciones metodológicas, en este estudio se contrastó la información obtenida a partir de:

- La aplicación de las entrevistas a partir del mapeo de actores

- El análisis del diseño de la política laboral a través del RITPAEN.
- La teoría que Bardach y otros autores describen como desviaciones o juegos en la implementación de la política pública laboral para el subsistema de educación normal que opera en las escuelas normales de Aguascalientes.

### a) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La condición laboral de las maestras y maestros dedicados a la enseñanza en las escuelas normales del estado de Aguascalientes se analiza a través de los efectos que tiene la implementación de la política laboral. Este tipo de escuelas son instituciones de educación superior con recursos humanos, económicos, infraestructura y cultura diferentes en cada plantel, por eso planteamos como premisa inicial que las condiciones laborales de las maestras y los maestros están sujetas a desequilibrios entre las oportunidades que pueden tener, sobre todo si se considera la situación laboral de partida para la obtención de una plaza y promociones a las que acceden mediante el trabajo en la educación pública.<sup>2</sup>

Con este análisis se busca dimensionar las decisiones y acciones de los actores responsables de la política laboral, ya que en el enfoque de gestión tradicional (*arriba-abajo*) en que se desenvuelven los intereses en juego son

---

<sup>2</sup> La plaza docente es el trabajo de base en las escuelas normales y las promociones un derecho laboral de maestras y maestros para ascender a claves salariales con mayores estamentos y prestaciones. Estos elementos hacen posible el desarrollo de la jornada laboral, primordialmente la realización del trabajo docente.

determinantes para que se cumpla o no con lo establecido en el reglamento interior.<sup>3</sup> Por tanto, reflexionar en torno a cómo instrumentan el RITPAEN es necesario para entender la situación de desigualdad laboral (discriminación indirecta) que afecta en mayor medida a maestras de las escuelas normales del estado.

#### **b) PREGUNTA E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN**

La pregunta de investigación plantea reconocer el tipo de desigualdad laboral de género que existe en las condiciones laborales de las maestras y los maestros, a partir de la siguiente pregunta: ¿Cómo se produce la desigualdad laboral de género a través de la política laboral en las escuelas normales de Aguascalientes?

La hipótesis central de la tesis es la siguiente: La implementación de la política laboral conforme a su cauce formal, objetivos y fines, propicia menor desigualdad laboral en las maestras y maestros que en aquellas y aquellos que no se aplica formalmente por desvíos y juegos durante el proceso.

La finalidad de este cuestionamiento es que se responda por el estado de discriminación (indirecta) que padecen las maestras, en términos de las posibilidades limitadas que tienen para que sean asignadas plazas y para la

---

<sup>3</sup> A la SEP a través de la SES y la DGESE, le corresponde implementar políticas para la operación de planes y programas educativos, la administración de los recursos (plazas) y la certificación de los estudios que se ofertan en las escuelas normales.



mejora de su situación laboral mediante procesos de promoción salarial. Ambos elementos son parte de los procesos reglamentados en la normatividad laboral, lo que implica valorar cómo se han llevado a efecto.

### **c) FUENTES DE INFORMACIÓN**

Para llevar a cabo la investigación, se requiere observar el proceso de implementación de la política laboral en las escuelas normales de Aguascalientes, por ello en este estudio se propuso recuperar el proceso de decisiones y acciones de los actores responsables de la aplicación del reglamento en los que refiere a la asignación de plazas y promociones en el lapso del periodo del ciclo escolar 2016-2017.

En este estudio se retoma el enfoque de juegos en la implementación (Bardach, 1977) y el análisis de redes de política pública (Zaremborg, 2013). Estos referentes de teoría y metodología sustentan el proceso que tiene como finalidad comprender cómo la implementación produce discriminación indirecta que afecta negativamente a las maestras en sus condiciones laborales.

Complementa la información la aplicación de entrevistas a las maestras y los maestros por ser depositarios de los beneficios laborales al obtener una plaza de base y promociones para el ejercicio de la docencia. A partir de la información recabada con los instrumentos se obtuvo una visión y referencias de la

implementación de la política laboral en el contexto de trabajo de las escuelas normales.

Se aplicaron 24 entrevistas,<sup>4</sup> en el periodo del 6 al 16 de diciembre de 2016, 13 a actores responsables de la aplicación del reglamento o implicados en las decisiones, autoridades educativas estatales, dirigentes sindicales, directoras, directores, secretarías y secretarios delegacionales de las 5 escuelas normales públicas del Estado de Aguascalientes. El resto, 11 entrevistas se aplicaron con maestras y maestros de las escuelas normales.

#### d) PROCEDIMIENTO

El insumo principal de esta tesis es la información derivada de las entrevistas, la cual se organizó con el uso del software *Dragon Dictation* y tablas de respuestas, con los que ubicó los principales desvíos y juegos en la implementación del reglamento. El contraste de la información con los aportes teóricos de Bardach generó una interpretación cualitativa de la fase de implementación de la normatividad laboral.

El análisis se logró ampliar con dos momentos adicionales, uno a través de la ubicación de la mayor cercanía de las maestras y los maestros con los responsables de la implementación de la política laboral mediante el desarrollo del Modelo de Convoy, como lo sugieren Antonucci, Akiyama y Takahashi (2004), y el

---

<sup>4</sup> Ver Anexos 8 y 9.

otro, a partir del Análisis de Redes de Políticas Públicas, que hizo posible a partir de medidas de centralidad, la ubicación en redes (estatal, de las escuelas normales y la categoría “género”) de indicadores de popularidad, influencia y posición estratégica de los actores involucrados en la implementación del reglamento, esto último se sustenta en aportes de Zaremborg (2013).

A partir de la aplicación de las entrevistas, se generó un instrumento adicional con preguntas para ubicar las decisiones de los actores en el modelo de convoy, con objeto de ubicar la mayor cercanía de las maestras y los maestros con los actores responsables de la política laboral, con esto se constató que los criterios para la adjudicación de plazas y promociones no son los establecidos en el reglamento ya que se echa mano de otros derivados de intereses políticos, sindicales, económicos, entre otros. Son los desvíos o juegos que reconoce Bardach son parte de la implementación de las políticas públicas.

Para el análisis de redes se cruzó información de los juegos a los que acudieron los actores durante la implementación del reglamento, ubicándolos en las medidas de centralidad siguientes: densidad, intermediación (betweenness), cercanía-lejanía (closeness/farness) y la condición de género en la red.

Los tres momentos de análisis están vinculados a las etapas que en la fase de implementación se establecen por Bardach (1977): el análisis inicial, la acción de implementación y el efecto último esperado.

La importancia del análisis de redes, estriba en la ubicación de los actores con mayor poder, situación que es correlativa con las decisiones que éstos ha tomado

respecto a la implementación de la política laboral mediante juegos y desvíos, ya que les resultan necesarios para conservar su posición dominante sobre los temas laborales, en particular los que atañen a la adjudicación de plazas y la aplicación de promociones a las maestras y maestros de las escuelas normales. De igual forma, los actores dominantes también son los más cercanos para las maestras y los maestros en el modelo de convoy.

Se utilizaron fuentes de información adicionales, entre las que destaca la normatividad vigente que en el tema laboral aplica a las maestras y los maestros de las escuelas normales, el principal documento y objeto de análisis en la tesis es el Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de las Escuelas Normales, las leyes relativas al trabajo en los niveles internacional, nacional, y de manera exhaustiva los reglamentos y manuales relativos a los beneficios laborales de las maestras y maestros en el sector educativo y en la educación normal.

Estos referentes son de primera utilidad en el caso del análisis de la política laboral, ya que remiten a la documentación de primera mano sobre el tema laboral y permiten una valoración de la situación que en la actualidad se tiene respecto a la adjudicación de plazas y promociones para las maestras y maestros de las escuelas normales. Con este sustento inicial se planteó recabar información sobre la implementación de la política laboral y los efectos de desigualdad que reproduce en el trabajo de las maestras y los maestros de las escuelas normales de Aguascalientes.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La implementación del Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de las Escuelas Normales se fundamenta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Educación, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, y el Transitorio del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.<sup>5</sup> Por tanto, por su registro ante instancias federales cuenta con condiciones de aplicabilidad y es vigente en las escuelas normales públicas.<sup>6</sup> Es un lineamiento con “intención legislativa que se traduce en prescripciones administrativas para la acción” (Rein y Rabinovitz, 1978:159).

Cabe destacar que la política laboral que atañe a los actores de la implementación del Reglamento Interior de Trabajo se sustenta también en la legislación internacional (abordada en la etapa de condiciones iniciales de implementación) por la integración de nuestro país a organismos mundiales y regionales, con quienes se ha signado acuerdos, compromisos y declaraciones que refrendan el derecho al trabajo como un derecho humano de segunda generación. En este paradigma, el trabajo docente es una actividad trascendente, necesaria en el trayecto humano y conlleva “decisiones democráticas y en igualdad por parte de trabajadores, empleadores y representantes de los gobiernos” (CDHDF, 2013:11).

---

<sup>5</sup> Referencia en el sitio: <http://docs.mexico.justia.com/RITPAEN.pdf>

<sup>6</sup> Registrado en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el Cuaderno No. 22, RS4344, según proveído de fecha 7 de diciembre de 1982.

En el ciclo de las políticas públicas, la implementación es una fase dinámica, que puede operarse conforme a prescripciones descritas en la normatividad, pero también, por las circunstancias que se deben a la actuación y poder de los participantes en el proceso. En el caso de la aplicación del reglamento ocurre que los actores responsables de la implementación, por el nivel medio de decisiones a que atañe su función en la estructura educativa, dependen de fallos, acuerdos y determinaciones de actores educativos y de representantes sindicales con alto poder de decisión.

Confrontando la pregunta de investigación con las condiciones iniciales de implementación del reglamento, los actores intervienen con maniobras y juegos que tienen efectos en el desarrollo de la política y en las relaciones laborales entre mujeres y hombres que forman parte del personal académico de las escuelas normales. Así, en este estudio se concreta la metáfora de juegos en el proceso de implementación que refiere Bardach, “el proceso de implementación debe concebirse como una serie de juegos en los que participan numerosos actores semiautónomos, y en los que cada uno de esos actores se esfuerza por proteger sus intereses y obtener acceso a los elementos del programa que están bajo control de otros” (Bardach, 1977:326).

La implementación en perspectiva de la situación laboral que implica al personal académico de las escuelas normales es “la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas” (Bardach, 1977:45-46).

El curso de acción de la implementación del RITPAEN se lleva a cabo con alteraciones, sustituciones y decisiones inesperadas, debido a que los actores acuden a juegos que desvían la trayectoria prescrita en los objetivos de la política laboral.

A diferencia de la presunción de que la implementación, consiste en una serie de decisiones e interacciones que no merecen la atención de los analistas de políticas públicas, Van Meter y Van Horne (2000), refieren que es un proceso no sencillo que implica cuestiones de fundamental importancia, esto a diferencia del enfoque burocrático tradicional que sugiere que los problemas se resuelven con anticipación por decisiones, en primera instancia de los ejecutivos, legisladores y jueces y que los implementadores aplican en sentido estricto.

Es ingenuo suponer que una vez que una política ha sido promulgada por un gobierno en medios oficiales, “ésta será llevada a cabo y sus resultados coincidirán en gran medida con las expectativas de quienes la elaboraron” (Smith, 2000: 197-198). En esta tesis, se expone un proceso no exento de dificultades, donde los actores pueden proceder del enfoque arriba abajo, sin embargo, el proceso no está exento de la intervención de actores que implementan la política laboral, o bien son beneficiarios de la aplicación del reglamento.

— Cabe destacar, que esta tesis tiene como propósito central hacer visibles los juegos de los que echan mano los actores por sus decisiones y acciones para acceder al control de los recursos humanos y económicos, y que los actores secundarios juegan adhiriéndose a las condiciones que les son fijadas,

intermediando, o bien, desde formas de resistencia que les reditúan oportunidades para la obtención de beneficios laborales.

El listado de juegos, procede de aportes que Bardach ha localizado en las políticas implementadas en el contexto estadounidense y con distancia crítica del caso, recuperamos para la interpretación del proceso de implementación de la política laboral en el contexto de las escuelas normales de una entidad federativa de nuestro país, Aguascalientes.

Con estas consideraciones, en la implementación se pudo verificar la hipótesis de que los actores no se sitúan en el curso de acción de la política laboral, lo que tiene efectos de desigualdad en procesos laborales de acceso a plazas y promociones para el personal académico. En síntesis, el curso de acción se desvía, altera o cambia en atención al poder, intereses y dividendos laborales de los actores que intervienen en la implementación del reglamento, aun cuando se coincida y juzgue que la política laboral es acorde con las normas en vigencia, y se reconozca, como lo refieren autores, que “lo que se haga debe ser de alguna manera congruente con el mandato legal” (Bardach, 1977:51).

Las consecuencias de los desvíos, alteraciones y cambios al curso de acción en la implementación del reglamento, des-institucionalizan los procedimientos. Por ejemplo, el proceso que la normatividad determina para la asignación de plazas de nueva creación se deja de lado, alinea, ajusta y le son agregadas acciones, para que resulte acorde a las nuevas disposiciones de la autoridad educativa y la instancia sindical.



Las formas variadas a través de las que se puede acceder a una plaza de normales, en la gran mayoría de los casos confluyen hacia la dirigencia sindical y la autoridad educativa, lo que demuestra que los actores decisores están fuera de las escuelas normales, y que sigue predominando el enfoque arriba-abajo que insta a que la autoridad superior determine a quién y bajo qué condiciones incluye como integrante del personal docente de las escuelas normales. Por lo anterior, el mayor peso en la implementación de la política laboral depende de las condiciones, acuerdos y la tradición, no de la implementación, a partir del ensamblaje de los elementos del programa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva (2000). Estudio Introdutorio. En: Luis Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Antonucci, T. (2013) “El modelo del convoy: explicando las relaciones sociales desde una perspectiva multidisciplinaria”, en *Gerontologist*, Año 1, Vol. 54, Oxford University.
- Bardach, Eugene (1977) *The Implementation Game*, MIT Press: Cambridge.
- Bertely Busquets, María y Alfonseca Giner de los Ríos (2008) “Para una historiografía de la feminización de la enseñanza en México, en: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 13, Núm. 38.
- CDHDF (2013) *Derechos humanos laborales*, México, D. F: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Chaqués Bonafont, Laura (2011) "Nuevo paradigma, nuevo contexto institucional: el caso de la política farmacéutica, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (S.I.), número 1, mayo.

De Oliveira, Orlandina y Marina Ariza (2000) *Género, trabajo y exclusión social en México*, México: El Colegio de México.

Fletcher, Del Roy (2000) "The National Development Programme: policy implementation in a era of welfare reforma, in: *Policy and Politics*, vol. 28, Núm. 2, Policy Press.

Grindle, R. (2003) "Las instituciones y su diseño", en: R. E. Godin (Comp.) *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Editorial Gedisa.

Huang, J. (2013) *Obesidad infantil y gastroenterología pediátrica*, JPNG.

Johnsen, Agge (1999) "Implementation Mode and Local Government performance Measurement: A Norwegian Experience", in. *Financial Accountability and Management*, Vol. 15, Núm. 1, Blackwell Publishers.

Mooij, Jos (1999) "Food Policy in India: the importance of electoral politics in policy implementation", in: *Journal of International Development*, Vol. 11, Núm. 4, John Wiley and Sons Ltd.

Plath, David (1975) *Envejecimiento y apoyo social. Una presentación a la Comisión sobre Trabajo y Personalidad en los Años Intermedios*, Chicago, Illinois: Consejo de Investigación en Ciencias Sociales.

Praun, Andrea (2006) "Creatividad y arte. Un nuevo camino para la inclusión social, en *Revista Creatividad y Sociedad*, Núm. 9, España.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1984) *Implementación*, Berkeley: Universidad de California.

----- (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica.

Rein, M. y F. Rabinovitz (2000) "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción, en: Luis Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Rein, Martín y Francine Rabinovitz (1978) "Implementation: A Theoretical Perspective", en Walter Dean Burnham y Martha W. Weinberg, eds., *American Politics and Public Policy*, Cambridge, Mit Press, pp. 307-335.

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

Subirats, Joan et. al. (2008) *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel S. A.

Tarrés, María Luisa (2007) "Las identidades de género como proceso social: rupturas, campos de acción y construcción de sujetos", en: Rocío Guadarrama y José Torres (coords.), *Los significados del trabajo femenino en el mundo global: estereotipos, transacciones y rupturas*, Madrid: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana.

\_\_\_\_\_ (2013) *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: El Colegio de México-FLACSO.

Taylor, Steven y Robert Bogdan (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona: Paidós Básica.

\_\_\_\_\_ (1996) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación; la búsqueda de significados*, México: Paidós Básica.

Tesch, R. (1990) *Investigación cualitativa: herramientas de análisis*, The Falmer Press: Bristol, Inglaterra.

Toro Jiménez, Walter Ramiro: (2008) "Modelo de simulación prospectiva de la demanda de servicios de salud para enfermedades de alto costo: aplicación para una entidad promotora de salud colombiana". [www.eumed.net/tesis/wrtj/](http://www.eumed.net/tesis/wrtj/).

Torns, Teresa y Carolina Cáceres (2012) Las desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y la transformación, en: *Revista de Economía Crítica*, No. 14, segundo semestre.

Van Meter, D. y C. Van Horn (2000) "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en: Luis Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Younis, Talib (1990) *Implementation in Public Policy*, Dartmouth Publishing Company.

Zaremborg, Gisela (2013) *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*, México: FLACSO.

Zurbriggen, Cristina (2011) "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas", en *Argumentos*, vol. 24, No. 66, mayo-agosto.

**RESEÑAS****MAYELA LEGASPI LOZANO.**

Doctora en Ciencias con especialidad en Pedagogía. Ha sido docente en educación básica y en diversas instituciones de educación superior a nivel licenciatura y posgrado. Actualmente es docente en la Escuela Normal Rural “Justo Sierra Méndez”. Trabaja activamente en la gestión académica y cargos de representación de órganos colegiados. Cuenta con el perfil deseable de PRODEP.

**MARIO GUTIÉRREZ REYES**

Realizó estudios de maestría en políticas públicas y perspectiva de género y especialidad en política y gestión educativa por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en la ciudad de México. Cuenta con una amplia trayectoria en programas de formación docente. Actualmente es docente de tiempo completo en la Escuela Normal Superior Federal de Aguascalientes “Profr. José Santos Valdés”.

POSTYRSL

