

**Revista
Mexicana de
Investigación
Educativa**

Revista Mexicana de Investigación Educativa
Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C
comie@servidor.unam.mx
ISSN: 1405-6666
MÉXICO

2004
Medardo Tapia Uribe
FEDERALIZACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA ESTATAL. EL CASO DE MORELOS
Revista mexicana de investigación educativa, abril-junio, año/vol. IX, número 021
COMIE
México, D.F., México
pp.361-402

FEDERALIZACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA ESTATAL

*El caso de Morelos**

MEDARDO TAPIA URIBE

Resumen:

Este trabajo examina el proceso para construir capacidad autónoma de gestión educativa en las entidades federativas mexicanas –después de la descentralización de 1992–, a través de un estudio de caso y en cuanto a tres dimensiones: política, administrativa y técnico-pedagógica. El análisis identifica los obstáculos principales para construir dicha capacidad y la forma de confrontarlos; su articulación con la gestión pedagógica de las escuelas y el papel de los mandos medios administrativos y técnico-pedagógicos. Para esta investigación se entrevistaron a funcionarios, jefes de sector, supervisores, maestros, padres de familia e integrantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; además, se aplicó una encuesta entre 2 mil 400 actores del sistema estatal de educación básica y de nivel medio superior, y se realizó investigación documental y hemerográfica.

Abstract:

This article examines the process of building the autonomous capability of educational management in Mexico's states (since the decentralization of 1992). The paper focuses on a case study and three dimensions: policy, administration and technical/pedagogical aspects. Identification is made of the main obstacles for building such capability, the confrontation of obstacles, their articulation with schools' pedagogical management and the roles of middle management and technical/pedagogical positions. As part of the study, interviews were held with government officials, sector heads, supervisors, teachers, parents and members of the national union of workers in education (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación). A survey was completed with 2,400 participants in the state system of basic and high school education, in addition to the study of documents and periodicals.

Palabras clave: administración educativa, administración escolar, descentralización, política educativa estatal, Morelos

Key words: educational administration, school administration, decentralization, educational policy, Mexico, Morelos

Medardo Tapia Uribe es investigador titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Av. Universidad s/n Circuito 2, col. Chamilpa, CP 62250, Cuernavaca, Morelos. CE: medardo@servidor.unam.mx

*Con la colaboración de Verónica Medrano Camacho (CRIM-UNAM).

Introducción

El Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992 es una de las políticas educativas de México que tendrá mayores repercusiones en las décadas siguientes. Mediante este Acuerdo se descentralizaron en el país los servicios de educación básica y normal; otros países de América Latina experimentaron situaciones similares (Winkler y Gershberg, 2000), aunque en el nuestro se refirió como proceso de federalización. Existe una gran variedad de estudios sobre el tema (Ornelas, 2003; Zorrilla y Villa Lever, 2003; Noriega, 1997 y 2000; Gómez Álvarez, 2000; Tatto, 1999; Pardo, 1999; Ornelas, 1998; Hanson, 1997; Street, 1989), algunos con reflexiones específicas (Calvo, 2003) y otros con referencias más amplias, que abordan las reformas educativas nacionales en América Latina y discuten el problema de la descentralización educativa (Martinic y Pardo, 2000). Algunas de sus conclusiones nos permiten delimitar el enfoque, las preguntas y la posible contribución de la presente investigación al estudio de este problema.

Varios especialistas consideran que en México la descentralización tuvo un eminente carácter administrativo, sin delegación real de poder y con el propósito de restaurar la legitimidad del Estado, que sigue manteniendo el control de los procesos educativos (Ornelas, 2003). Otros (Tatto, 1999) dejan esta tesis como pregunta al final de su investigación, después de considerar si es posible impulsar formas más orgánicas de trabajo en la escuela, con ayuda de los supervisores, dentro de estructuras tradicionales de organización jerárquica.

Desde una perspectiva distinta, otro grupo de investigadores de la descentralización concluye que es más importante tomar como pregunta eje si hay capacidad estatal para diseñar y poner en marcha soluciones novedosas para la gestión local en sus aspectos administrativos, políticos y pedagógicos (Ezpeleta, 1999:129). Se trata, dicen, de “dar cuenta del ‘lugar’ donde confluyen la ejecución, sus actores y los intereses políticos de diversa índole; las propuestas, la negociación y las decisiones”; de centrar nuestra atención “en los estratos de la conducción educativa, en los niveles ‘bisagra’” (Ezpeleta, 1999:129). En estos espacios podemos analizar cómo negocian equipos técnicos y políticos: entre sí, con el gobierno federal, con el sindicato y con otros actores locales. Entre los equipos técnicos aparecen los supervisores, aunque cabe preguntarse si es posible cambiar su forma de hacer gestión sin alterar su carácter sindical corpo-

rativo. En este mismo contexto local, los especialistas destacan analizar el trabajo de los partidos de oposición en los gobiernos estatales, para comprender mejor los procesos de descentralización y de gestión educativa (Pardo, 1999).

En la misma línea de conclusiones, otros especialistas estiman que la descentralización puede “convertirse en una aliada de transformaciones de fondo” (Pardo, 1999:550), aunque no logre llegar plenamente a la escuela. Consideran que las estrategias deben ser graduales y que las mejoras o deterioros en la calidad no pueden atribuirse a la descentralización, a menos que al atender este problema se propongan mejorarla, responsabilizándose de ella. Estos autores examinan la responsabilidad estatal como un espacio de gestión autónoma para los estados, con el concepto de la gestión de la innovación, aunque reconocen que podría haber otros enfoques analíticos que hacen más compleja la aproximación metodológica, para entender cómo construir colectivamente la educación en los estados. Por eso, a pesar de que concluyen que la experiencia de descentralización en México no puede considerarse exitosa, vale la pena examinar las siguientes posibilidades: que los gobiernos locales contaran con fuentes propias de ingresos, que la presión para descentralizar proviniera más de las comunidades que de los ministerios centrales “y que las administraciones centrales estatales hubieran desarrollado cierta capacidad de gestión o estuvieran en proceso de desarrollarla” (Pardo, 1999:556-557).

Por las razones anteriores y siguiendo esta segunda línea de conclusiones, la presente investigación se propuso indagar:

- ¿Cuál es el proceso para construir la capacidad autónoma de gestión educativa en los estados, mediante el estudio de un caso?
- ¿Cuáles son los obstáculos principales para la construcción de esta capacidad de gestión y cómo se enfrentan?
- ¿Cómo contribuyen los mandos medios administrativos y técnico-pedagógicos a la construcción de la capacidad autónoma de gestión educativa y a su articulación con la gestión pedagógica en las escuelas?

En cuanto a la metodología para el desarrollo de esta investigación, durante los meses de mayo y junio de 2003, se realizaron 25 entrevistas a maestros y funcionarios: dos jefes de sector, cuatro supervisores, siete

directores, seis profesores y seis padres de familia que participan, o han participado, en las asociaciones o comités de padres de familia o en los consejos escolares de participación social. Para seleccionar estos actores se consideró la reputación de sus escuelas ante la comunidad educativa, los resultados de los centros y zonas escolares en las evaluaciones de carrera magisterial, así como los índices de marginación de los municipios donde se localizan. Como se recomienda para este tipo de estudios (Glasser y Strauss, 1967), se buscó que estos índices fueran contrastantes; por ello, para entender las respuestas que se ofrecen, también se describe el contexto social, económico y político de la entidad.

Asimismo, durante 2001, se aplicó una encuesta a 2 mil 400 actores del proceso educativo en Morelos, muestra representativa de alumnos, maestros, supervisores, directores de escuela y directivos de todos los niveles y modalidades –de instituciones tanto públicas como privadas– del sistema estatal.

También se entrevistaron a diversos funcionarios de mandos medios y superiores de la Secretaría de Educación ya fuera dentro de la modalidad formal o bien participando como observador en diversos procesos de discusión, desde las reuniones para la construcción del Programa Educativo Estatal Morelos 2001-2006 y en otras más realizadas desde 2001, siempre con el conocimiento explícito de los asistentes de que observaba en mi carácter de investigador. Finalmente, se entrevistaron a varios líderes sindicales de la sección XIX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Asimismo, como se recomienda por diversos especialistas, se hizo un análisis documental de las acciones educativas de los gobiernos estatal y federal, así como hemerográfico de la educación en la vida pública de Morelos.

Marco conceptual

En México, en la tradición del federalismo, se llamó federalización educativa al proceso de descentralización educativa que tuvo su punto culminante con la firma del Acuerdo Nacional para la Educación Básica de mayo de 1992. En este sentido, vale la pena iniciar la discusión conceptual con una aclaración. Josefina Vázquez considera que el término federalización se ha utilizado de forma descuidada en México; señala que es una distribución de competencias entre los órdenes central y regional (Vázquez, 1999:33), pero –hasta en la propia Constitución– se refiere de manera errónea al

gobierno central como “la federación”, cuando su verdadero significado incluye a los gobiernos tanto central como estatales y locales.

Al menos en el discurso, “la federalización educativa” de 1992 intentó recuperar el significado real del término, al devolver facultades a las entidades federativas del país mediante la descentralización que, al fin y al cabo, es lo que significa. El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, cuando afirma su intención de descentralizar el sistema educativo, señala: “La descentralización significa reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito [...] el desafío exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad contenidas en todas las regiones del país” (SEP, 1989:xii-xiii). Sin embargo, los especialistas han concluido que ésta no fue una descentralización federalista (Ornelas, 2003). De cualquier forma, una vez más, siendo conquista o delegación “generosa”, se requiere enfocar qué es lo que las entidades federativas pueden hacer mediante su propia gestión educativa en el marco de esta descentralización, lo que seguramente cambiaría el concepto de educación nacional.

Necesitamos ir más allá de la denuncia de que la descentralización de la educación es sólo una política neoliberal mediante la cual el Estado se propone renunciar a su obligación financiera sin conceder, en realidad, ningún poder a las entidades federativas, a las escuelas y sus maestros, ni tampoco a los mandos medios –como los supervisores– o a los padres de familia o algún otro sector de la sociedad. Esta visión, en apariencia crítica, deja a las entidades federativas a la espera de la “reforma” desde el centro, del gobierno federal o de quien tome las decisiones en este nivel, y considera que poco o nada puede hacerse a partir de la iniciativa de las escuelas, la regiones o estados para mejorar la calidad de la educación y atender con mayor pertinencia los problemas de cada entidad del país que son, en verdad, distintos. Por esto es que necesitamos examinar la capacidad de los estados en la gestión de sus propios obstáculos educativos.

Una de las reflexiones recientes, avance de un libro en proceso (Ornelas, 2003), ofrece distintos conceptos; uno de ellos aborda la tensión política que atiende la descentralización educativa cuando: “Los fines de la descentralización política se encauzan principalmente a la redistribución del poder, a otorgar mayores grados de autonomía a las entidades subnacionales y a la pensión a legitimar al Estado” (Ornelas, 2003). Este concepto es pertinente para entender que aunque el Estado (p.e., el mexicano) descen-

tralice con el propósito de recuperar parte de su legitimidad erosionada, el proceso no es percibido ni asumido de la misma forma desde las entidades federativas porque, como señala el autor, no es lo mismo el poder delegado que el poder conquistado. Este último, más que generar raíces –como también apunta el autor– puede deberse a que éstas existen en la entidad o comunidad en la gestión de su educación y, de tal modo, la descentralización se percibe como un logro. Por eso mismo es que como resultado de este proceso no tenemos gestiones estatales de la educación iguales, pues existen historias distintas en cada entidad del país.

En este debate, a partir de la descentralización del poder o la autoridad, se han formulado diversos conceptos de descentralización. Hanson (1997) reconoce y formula tres tipos distintos: la desconcentración, la delegación y el traspaso. La primera sólo transfiere las tareas, pero no la autoridad; la delegación cede la autoridad para la toma de decisiones de niveles superiores a inferiores; y el traspaso –según Hanson la que tiene mayor probabilidad de éxito a largo plazo– es la transferencia de autoridad de una unidad a otra para que esta última pueda actuar de forma independiente, “sin permiso previo”. Finalmente, el concepto de descentralización de Hevia Rivas (1991:19) –“El grado de centralización o descentralización en un país se define por el grado de poder y control local social que determinados grupos o actores sociales ejerzan sobre un dominio particular de la actividad pública”– puede utilizarse como un concepto más vinculado con la autonomía de la gestión educativa en México por las entidades federativas.

Como se señala en la introducción, necesitamos otros conceptos para conocer cómo podemos construir una política educativa en cada entidad federativa del país. Una buena fuente de esta perspectiva es el trabajo colectivo “Federalización e innovación educativa”, coordinado por María del Carmen Pardo en el seno de El Colegio de México, donde se utiliza y discute el concepto de gestión descentralizada de la educación.

El concepto de gestión se ha entendido tradicionalmente como administración de una organización, aunque también se le ha concebido como dirección y gobierno (Chávez, 1995:1-20). Esta última acepción, según Furlan, tiene su origen en las disciplinas político-económicas y en la noción de autogestión (Furlan, Landesmann y Pasillas, 2000:138-175). Por esta forma de concebir la gestión y por las prácticas mismas de los responsables de la gestión educativa, se generó una tradición en los sistemas educativos

y escuelas de entenderla sólo en cuanto a su dimensión administrativa. Por esto, y dado el carácter emergente del problema, algunos estudiosos han ampliado el significado de la gestión escolar hasta hablar de gestión institucional de sistemas educativos e incluir, dentro de su ámbito, a las “políticas y esquemas de organización que regulan el sistema escolar en su conjunto” (Furlan, Landesmann y Pasillas, 2000:143).

A pesar del rumbo tan diverso que pudieron haber tomado estas formas de concebir la gestión, debe destacarse que la emergencia de este campo en el estudio de los problemas educativos se enfocó en la escuela, en el plantel escolar, aunque también inicialmente se reconocía que con el concepto de gestión se respondió a un replanteamiento de las políticas educativas, entre ellas las descentralizadoras, la innovación y “el fortalecimiento de las relaciones de la escuela con su medio social inmediato” (Ezpeleta y Furlan, 2000:10). Sin duda, el objeto inicial de discusión eran la gestión pedagógica y escolar pero, posteriormente, también se hablaba de incluir en el concepto otros niveles de la estructura y organización del sistema educativo, en particular cuando los sistemas estatales habían cobrado relevancia con la descentralización.

Así, en este proceso de emergencia del estudio de la gestión educativa se construyeron distintos conceptos de gestión escolar y pedagógica. Por ejemplo, Gimeno Sacristán definió la primera como “el gobierno ordenado de los elementos que configuran la dinámica de los fenómenos que ocurren en el seno de los centros [escolares]” (Gimeno Sacristán, 2000:66). Otro concepto interesante, aunque se ofrezca sólo como una perspectiva de investigación sobre este problema, lo ofrece Furlan: examinar la participación de los actores en los procesos de diseño, transformación y regulación de cada centro escolar y de los dispositivos de formación de los alumnos: el currículo, el sistema de evaluación del aprendizaje y del sistema de mantenimiento de la disciplina.

Otro autor, Pozner, define la gestión “como el conjunto de acciones relacionadas entre sí, que emprende el equipo directivo de una escuela para promover y posibilitar la consecución de la intencionalidad pedagógica en-con-para la comunidad educativa” (1997:69-91).

Una forma distinta de aproximarse al estudio de este concepto es concentrarse en la innovación, como un ámbito de la gestión. Esto es lo que hacen Cecilia Fierro y Guillermo Tapia, quienes también establecen una distinción entre innovación en la gestión escolar y la educativa y que coin-

cide con la que hemos señalando de otros autores. La gestión pedagógica o de la escuela es distinta de la que se hace en sectores o sistemas educativos más amplios de los que forma parte la escuela, pero también es un problema que debe analizarse en cuanto a las repercusiones que esto tiene en los propios centros.

Según Fierro y Tapia (1999:151), mediante el concepto de innovación en la gestión escolar pueden examinarse “los procesos de interpretación, negociación y toma de decisiones, en el nivel de la acción escolar, entre los agentes que en ella participan, y cuyo contenido puede referirse tanto a cuestiones relacionadas con el currículum, la organización escolar o de micropolítica de la escuela”.

Por su parte, la innovación en la gestión educativa se refiere “a la generación de modificaciones o ajustes en las estructuras normativas, de organización y/o funcionamiento del sistema educativo en cuanto tal desde el ámbito de la toma de decisiones” (Fierro y Tapia, 1999:151). Es interesante que en la concepción de este nivel de gestión se excluyan las cuestiones relacionadas con los procesos educativos de las escuelas, cuando el papel que pueden tener los supervisores –como mandos medios– puede ser determinante. Por esto convendría contribuir a investigar la relación entre ambos tipos de gestión y sus repercusiones en los procesos educativos.

En el estudio de la innovación en la gestión educativa se consideran tres ámbitos, los procesos: administrativos –para el análisis de las cuestiones normativas, organizativas y económicas–; los políticos-laborales –para examinar las formas de negociación entre los diversos grupos de poder–; y los formativo-institucionales de los agentes de la innovación o reforma educativa. Estos tres ámbitos de análisis son los que Justa Ezpeleta (2000) refirió desde hace más de una década para caracterizar la gestión pedagógica –por cierto, una de las caracterizaciones más fructíferas en el desarrollo de investigación en este campo– para “tender un puente hacia las gestiones política, administrativa y técnica, cuya autonomización en los niveles superiores a la escuela les ha hecho prescindir de esta instancia donde sus políticas para realizarse necesariamente confluyen” (Ezpeleta, 2000:107).

Para el estudio de la gestión en el marco de la descentralización educativa, Fierro y Tapia también recomiendan examinar la forma en que las “condiciones materiales, técnicas y políticas de cada entidad posibilitan la apropiación crítica de la propia realidad educativa estatal”, mediante pro-

yectos educativos que permitan una mejora permanente del sistema educativo estatal (1999:137-242). Esto es necesario. Hasta ahora, después de tantas décadas del manejo centralizado de la educación por el gobierno federal, no se cuentan con elementos para analizar a profundidad lo que esto significa para una gestión educativa desde cada una de las entidades del país en contextos sociales e históricos distintos. En la línea de investigación de la descentralización, nos hemos quedado ligados a este concepto. Nos ocurre algo parecido al movimiento que se generó para el estudio de las escuelas mediante el concepto de gestión pedagógica y escolar. Necesitamos desarrollar enfoques de investigación que examinen la gestión educativa estatal y su contexto.

Hasta aquí se ha discutido el concepto de gestión de los procesos educativos, distinguiendo entre aquel que puede enfocarse a los de la escuela y aquel que puede examinar los de la organización o sistema más amplio que contiene a las escuelas mismas. La descentralización fue una de las razones para construir un puente hacia esta concepción más amplia de la gestión y, en particular, hacia los ejes político, técnico y administrativo, pero también la innovación y el mejoramiento de las relaciones de la escuela con su entorno social inmediato. Con excepción de la contribución que hemos referido del trabajo de Fierro y Tapia (1999) y de Pardo (1999), así como el horizonte apuntado por los impulsores del campo de la gestión pedagógica o escolar, no tenemos todas las herramientas analíticas para el estudio de la gestión educativa más allá de la escuela.

Desde esta perspectiva, en la gestión educativa de los estados se deben buscar otros elementos que nos permitan profundizar en ella y pensar cómo se puede articular con la gestión pedagógica en las escuelas. Uno de estos elementos analíticos que tenemos que agregar para su estudio es referido por el trabajo de Manuel Ulloa y Pablo Latapí, en un manual de metodología de planeación de la educación básica de los entidades federativas, “la capacidad de los estados en este campo” (Ulloa y Latapí, 2003).

Otro elemento que ha sido referido en los conceptos de gestión escolar (Furlan, Landesmann y Pasillas, 2000:160-161), pero que se perdió en la discusión e investigación en el campo más amplio de la gestión educativa estatal, es el de autonomía. En el proceso de descentralización ésta se entendió de manera limitada como aquella que podía adquirir la escuela, aunque también se ha entendido como la autonomía que adquieren diversas instancias educativas –como la comunidad y la zona escolar– para hacerse cargo de las tareas

académicas y administrativas, así como para “*traducir* y ejecutar las políticas educativas nacionales que se diseñan y vienen del nivel central, que generen nuevos modelos de gestión escolar [y] nuevas políticas educativas regionales” (Calvo, 2003:285). En un sistema de gobierno federal, este ejercicio de la autonomía se asume en el marco de las disposiciones legales y no significa que éste renuncie a sus funciones y al financiamiento de la educación pública (Calvo, 2003:286).

Pardo también considera a la autonomía como legítima y necesaria para construir política local, aunque advierte sobre su complejidad, pues la autonomía de gestión estatal requiere de “mínimos contenidos comunes capaces de crear un sentimiento de pertenencia nacional” (Pardo, 1999:19) y de confrontar el problema de financiamiento. Esto último sin caer en la trampa de creer que significa que el gobierno federal disminuya su compromiso de financiar la educación en las entidades federativas, sino en cuanto a lo que cada una ha hecho por su propia educación. Morelos, el caso de estudio en esta investigación, ocupa uno de los seis últimos lugares del país en términos de la proporción con la que contribuye al gasto total educativo en su entidad.

Otro elemento de análisis en la descentralización y la gestión educativa estatal es el político. Esto no es extraño, pues uno de los ejes de estudio en la descentralización gira en torno de la delegación y transferencia que se hace del poder, la autoridad y la toma de decisiones del gobierno central a las entidades federativas; aunque en el examen de los problemas políticos de la descentralización educativa en América Latina se han enfocado más los obstáculos que las oportunidades de transformación (Martinic y Pardo, 2000).

Los conflictos políticos en la descentralización y en la gestión descentralizada de la educación son inevitables. Por ello se requiere ir más allá del estudio de las estructuras del sistema político que determinan estos conflictos. Grindle (2000) propone examinar la interacción entre tres categorías de análisis: estructura, acción y procesos, para la comprensión de la oposición al cambio, las oportunidades de negociación y la transformación de la misma propuesta de reforma para construir una coalición de apoyo. También es necesario analizar de forma especial uno de estos tipos de acción: “el potencial para la agencia [...], el grado en que una intervención humana puede avanzar opciones específicas y estrategias para alterar el resultado de conflictos políticos o burocráticos”

(Grindle, 2000), entre ellos, el papel del liderazgo en los resultados de una reforma. Para ello se debe analizar el proceso, aquella “cadena de acciones y decisiones que marca el progreso de una iniciativa de reforma desde el momento en que es meramente una idea hasta su materialización” (Grindle, 2000).

Es frecuente –dicen otros especialistas– que el interés por enfrentar los problemas educativos se subordine al de solución de los conflictos políticos. Esto se observa desde el perfil de selección de los funcionarios, de su frágil permanencia en el puesto o de las pocas acciones que desarrollan, por “limitarse a [...] sobrevivir a cualquier precio, sin atreverse a impulsar... reformas estructurales y funcionales requeridas para no lastimar intereses” (Álvarez y Granados, 2000). Estos mismos especialistas concluyen, citando a Braslavsky (1999), que para enfrentar este tipo de obstáculos se requiere que las autoridades estatales cuenten con cinco tipos de capacidades de gestión: de reflexión sobre escenarios futuros y estrategias de cambio; de manejo de información y comprensión sobre sus propios procesos de gestión y política educativa; la aplicación de las dos capacidades anteriores a problemas de programación y de formulación de innovaciones así como a la gestión de procesos de concertación; trabajo en equipo; y comunicación y liderazgo (citado por Álvarez y Granados, 2000).

En resumen, el concepto de descentralización de Hevia Rivas puede emplearse como uno de autonomía de la gestión educativa en México por las entidades federativas; aunque habría que complementarlo con el de “agencia” que propone Merilee Grindle. Con este último podremos estudiar la forma en que se construye la capacidad de intervención educativa para enfrentar los problemas políticos que, invariablemente, se presentarán en la responsabilidad que las entidades federativas se vieron obligadas a asumir después de 1992.

El estudio de este proceso debe examinarse en cuanto a la interacción de dos elementos: estructura y acción, para lo que –interpretando a Braslavsky– convendría analizarlos como capacidades de gestión sobre escenarios futuros y estrategias de cambio, en cuanto a: manejo de información, producción de innovaciones, capacidad de concertación, trabajo en equipo, comunicación y liderazgo. Veamos en ese marco la forma en que se construye una capacidad autónoma de gestión en las entidades federativas de México después de la “federalización” de la educación básica y normal de 1992.

La construcción de la capacidad de gestión educativa estatal autónoma

La capacidad de gestión educativa de las entidades federativas en México se vio afectada con el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992; al no haber sido preparados para ello, cada estado quedó sujeto a la capacidad que cada cual había construido y a la que, desde esa fecha, pudieran construir de manera más autónoma.

Para Arnaut (2003) esto significó que las entidades federativas se vieron obligadas a aumentar su capacidad de gestión y conducción educativas. A pesar de que no se les otorgaron ni facultades técnicas ni una autonomía más deseable, requerían mayor capacidad institucional para el manejo propio de sus sistemas educativos. El análisis del proceso de construcción de esta capacidad de gestión –como lo hemos señalado de manera reiterada– es necesario para entender cuáles son los tipos de problemas que enfrentan las entidades federativas del país después de la descentralización.

Con el esfuerzo por abandonar el centralismo también se fue dejando atrás el modelo de gestión normativo central, rígido, homogéneo y determinado. Con ello se alejaba la idea de que el problema en la gestión de los sistemas educativos era sólo planificar y administrar con una visión vertical dentro de la que estaban, por un lado, el gobierno central encargado de planificar y, por el otro, los estados responsables de administrar y ejecutar esos planes (Casassus, 2000:20).

Las prácticas y capacidades de gestión educativa de los estados con frecuencia también son indicativos del compromiso con el que asumen su responsabilidad y la autonomía con la que cada uno tendrá que acometer sus tareas (Pardo, 1999:122-123). En el marco de la federalización, esta diversidad de gestión redefinirá, de manera eventual, el carácter nacional de la educación por uno más plural y diferenciado, producto de las nuevas relaciones que se establezcan entre entidades y gobierno federal en torno a lo educativo. Por eso, como recomiendan Fierro y Tapia –y que señalamos anteriormente– es conveniente examinar la forma en que cada entidad se apropia de las políticas educativas nacionales, mediante la construcción de su propia capacidad de gestión.

Las facultades para construir esa capacidad de gestión educativa necesariamente se encuentran dentro del marco legal; en primer lugar, de la Ley General de Educación –publicada un año después de la firma del Acuerdo,

el 13 de julio de 1993–, que asume como eje central el federalismo (González, 1995:81-115).

Esta Ley, reglamentaria del artículo tercero de la Constitución y del 73, fracción XXV se propone –según su exposición de motivos– en materia del federalismo: “acercar a las autoridades federales con la escuela” en donde se conjuguen “democracia local y rectoría federal, participación comunitaria y unidad nacional” (González, 1995:90). Sin embargo, como lo han criticado diversos especialistas, en el capítulo II se deja intacta la facultad exclusiva de la autoridad federal de “determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica” (Congreso de la Unión, 1993:291). Aunque también se señala, de forma explícita, que deberá tomarse en cuenta “la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación” (Congreso de la Unión, 1993:291). Esto último deberá ser, según el artículo 48, a través del Consejo Nacional de Participación Social:

[...] instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas [y] sectores sociales [...] interesados en la educación (Congreso de la Unión, 1993:322).

Este Consejo –promovido en su establecimiento y funcionamiento por la autoridad federal y como el resto de los consejos de participación social que considera la Ley General de Educación: los consejos escolares de participación social de “cada escuela pública de educación básica” y los de escuelas particulares, los consejos municipales de participación social en la educación y los estatales de participación social en la educación– podrá, entre otras cuestiones, conocer sobre las metas educativas, sus resultados y su cauce, así como participar para contribuir al mejoramiento de la escuela, opinando sobre asuntos pedagógicos con el fin de mejorar la calidad, cobertura y contenidos educativos.

Los consejos de participación social se integrarán –según corresponda a su carácter escolar, municipal, estatal o nacional– por padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas estatales y municipales –estas últimas podrán ser parte de los consejos

estatales—, maestros distinguidos, directivos de las escuelas, exalumnos y otros miembros o sectores sociales de la comunidad. También se señala que “se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y [...] en cuestiones político religiosas” (Congreso de la Unión, 1993:322).

Los consejos de participación social son parte de los nuevos actores de los procesos educativos en las entidades federativas con estas facultades legales, y se suman al renovado papel de los supervisores. Los especialistas señalan que la descentralización ha hecho resurgir la función de estos actores y es posible que encontremos aquí espacios para fortalecer y ampliar la capacidad de gestión educativa estatal. Con este resurgimiento también se ha hecho más compleja y más intensa la función de los supervisores debido a la reorganización administrativa, la intensificación de los conflictos sindicales, las reformas curriculares operadas y, en general, a que el escenario de la escuela y las regiones dentro de las entidades federativas se convirtió en el centro de una agenda pública estatal. A esto debe agregarse que la política educativa nacional actual se ha enfocado a ese mismo escenario, de la escuela y las zonas de supervisión, desde el sexenio presidencial 1994-2000.

Esto confirma que en el estudio del estado de Morelos debemos centrarnos en examinar cómo las condiciones de la entidad permiten una comprensión de los problemas educativos con cierta autonomía, para generar perspectivas de mejora y construir proyectos. En el análisis de esta comprensión y acción autónoma del papel del supervisor, incluso, se llega a transgredir la normatividad (Arnaut, 2003). Esto sucede, por ejemplo, cuando el supervisor utiliza las comisiones para flexibilizar la estructura y la organización, habilitando a maestros y directores para realizar funciones distintas de las legalmente asignadas. Es posible que el análisis pueda indicarnos, por ejemplo, cuándo se incrementa la capacidad de gestión de la supervisión frente a un marco jurídico inoperante.

Tal como ha ocurrido en otros países latinoamericanos, la federalización cambió el contexto del sistema educativo mexicano así como el papel de las entidades federativas, de las escuelas y, finalmente, de los sujetos, los directores, los supervisores, los padres de familia y los consejos de participación social. En este contexto ya no se planteaba considerar de manera “trivial” a los sujetos sino, con capacidad de acción propia, autónoma (Casassus, 2000:7).

El contexto en la construcción de la capacidad de gestión educativa en Morelos

Para el año 2000, la población del estado de Morelos era de un millón 555 mil 296 habitantes, concentrada en tres municipios con más de 100 mil habitantes: Cuernavaca, con 327 mil 162; Jiutepec, con 142 mil 469; y Cuautla con 138 mil 932 (INEGI, 2003); en conjunto sumaban cerca de 40% de la población. Los menores de 14 años eran 500 mil 492 habitantes, casi un tercio del total. La población entre 6 y 14 años de edad que asistía a la escuela era de 91.4%, similar al porcentaje nacional; sin embargo, el incremento de este grupo creció sólo 2.95% en la última década, la mitad de lo que aumentó el porcentaje nacional; 6.2 en ese mismo periodo. Esto habla de la gestión del sistema educativo estatal para entender, primero, el problema de equidad de acceso al sistema del nivel básico de Morelos.

Para el ciclo 2000-2001 asistían a las escuelas primarias de Morelos 218 mil 743 niños y 88 mil 104 a secundaria que, junto con educación preescolar, especial, inicial e indígena representaban 78.5% de la matrícula escolar del sistema educativo morelense en todos sus niveles. Los jóvenes entre 15 y 24 años de edad eran el grupo menos atendido, pues sólo asistían a la escuela 74 mil 522, quedando fuera del sistema 220 mil, de los cuales, además de no estudiar, no trabajaban 85 mil (Tapia, 2001). Los problemas de equidad de acceso a la escuela también tienen una localización regional y municipal, vinculada con sus niveles de marginación social. Mientras que para el año 2000 en los municipios que rodean a Cuernavaca, Cuautla, Yautepec y Jojutla, asistían a la escuela más de 80% de los jóvenes de 14 años de edad, en los del oriente y poniente de Morelos sólo asistía 73% de ellos, zonas donde se han concentrado, tradicionalmente, los municipios más pobres desde hace más de 30 años, y para las que no existe algún programa especial de atención educativa; y aunque en la Secretaría de Educación de Morelos se habla de una posible regionalización, no se ha podido concretar.

La población ocupada de todos los municipios de la región sur poniente tiene ingresos monetarios bajos –sólo hasta dos salarios mínimos– en una proporción mayor que la media estatal. Esto significa que más de 60% de ellos, y en ocasiones arriba de 75%, son pobres. Indica, además, que los niveles de escolaridad en los municipios entre la población mayor de 15 años –en cuanto a haber completado la primaria y el dominio de la

lectoescritura— están relacionados con el bajo nivel de ingresos de sus habitantes. Coatlán del Río y Miacatlán, con los porcentajes más altos de población ocupada con este bajo nivel de ingresos (77%) son los municipios con la mayor proporción de población mayor de 15 años sin primaria completa, 44 y 41%, respectivamente. Coatlán del Río, Miacatlán y Mazatepec guardan esta situación de marginalidad desde hace tres décadas (Rodríguez, 1993:261).

Lo anterior significa que aunque Morelos ocupe un nivel de marginalidad media y su concentración poblacional le permita mayor acceso a servicios, el nivel de percepciones monetarias de su población ocupada posiblemente influya más en su decisión de abandonar los estudios, que porque no existan escuelas. Esto coincide con la respuesta que dio la población entre 7 y 29 años de edad en el Censo de 2000, cuando se les pidió que especificaran las causas de deserción escolar: 45% del grupo entre 10 y 14 años de edad seleccionó “las razones personales”; 28%, “la necesidad de trabajar para el sostenimiento de su familia”; y sólo 4% señala haber dejado de estudiar debido a la falta de escuela. Esto alude, una vez más, a la capacidad de gestión estatal de la equidad de acceso en los procesos educativos, que a cuestiones de infraestructura.

Finalmente, la inversión financiera del gobierno de Morelos en educación, su estabilidad y organización nos hablan de su fortaleza, de su capacidad de gestión y de la fuerza de los problemas políticos en la atención de la equidad y la calidad. La inversión estatal en educación, hasta el año 2000, ubicaban a la entidad entre los últimos seis estados del país con menor erogación en este rubro, con 6.6% del total del gasto público estatal y por debajo del promedio nacional de 17.3%. El Estado de México, Jalisco, Baja California y Nuevo León invierten, proporcionalmente con el gasto total estatal educativo, cerca de cinco veces más de lo que se destina en Morelos.

Esta inversión financiera muestra parte del compromiso de las entidades federativas con su educación, pero también un posible problema, pues el Programa para un Nuevo Federalismo —*Diario Oficial* de la Federación, 6 de agosto de 1997— se plantea “una revisión profunda de los criterios fiscales para distribuir las responsabilidades y descentralizar el gasto público, fortalecer las fuentes locales de ingresos propios y afinar los criterios de distribución de los recursos” (Latapí y Ulloa, 2000:9). Esto también significa, según otros datos complementarios, que Morelos recibe más recursos que el esfuerzo

financiero que hace; de acuerdo con sus necesidades educativas, debería recibir menos que estados más pobres y con mayores rezagos educativos (Latapí y Ulloa, 2000:127).

Algunas de esas entidades federativas con gran compromiso con su sistema educativo, seguramente desde antes de la federalización habían construido mayores capacidades para enfrentar su propio cambio. Otras se daban cuenta de esta situación y exigían recursos financieros y técnicos o, en su caso, que el gobierno federal diera marcha atrás en el proceso de descentralización, tal fue el caso de Oaxaca en medio de una movilización magisterial que se transformaría en un movimiento disidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y que duraría más de dos décadas (Ruiz, 1999:487-546).

En esta situación financiera y de cobertura de la educación del sistema educativo de Morelos se muestra el compromiso con el que los distintos gobiernos de la entidad fueron asumiendo la responsabilidad educativa, así como su debilidad institucional y falta de autonomía en la gestión de su sistema educativo frente al poder Ejecutivo federal.

La capacidad de gestión educativa morelense en la política educativa nacional: autonomía-estructura, obstáculos y acciones

La vecindad de Morelos con la capital del país, como otros aspectos del desarrollo del estado, ha marcado su forma de enfrentar los problemas educativos. Como otras cinco entidades federativas del país, no contaba con un servicio estatal de educación, por eso no fue necesario fusionar servicios de educación básica estatal y federal; la única modificación de su estructura fue la creación del Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM) (Riva Palacio, 1993:75) y otorgarles a todos los maestros un aguinaldo de tres meses, como al resto de empleados del gobierno estatal. Fuera de esto no se planteó ningún programa o acción educativa distinta de los proyectos federales. Lo que informaban los gobiernos de Morelos después de la descentralización eran, en su mayoría, asuntos sobre el aumento de cobertura, por ejemplo, para primaria se reportaba: “este nivel creció de 200,861 en 1988 a 210,050 en 1993 [...] la planta docente [...] pasó de 6,178 a 6,446 y el número de escuelas creció de 757 a 825” y se construyeron 618 aulas.

Un análisis más cuidadoso de las cifras anteriores muestra que esta cobertura era de 88.9% entre la población de 6 a 14 años, en 1990, y de

91.8%, en 2000, creciendo en una década sólo la mitad de lo que aumentó el porcentaje nacional para ese grupo de edad.

Los programas para atender la reprobación, los de impulso de la lectura o aquellos para las comunidades más marginadas eran una extensión de los federales (Riva Palacio, 1993:83). Un nuevo gobierno estatal (Jorge Carrillo Olea, 1994-1998) no cambió las cosas, aunque se haya renovado el discurso y se hablara, además de ampliar los servicios, de la calidad educativa: “trabajando sobre el principal objetivo, alcanzar mejores niveles de calidad educativa” (Carrillo Olea, 1995:35).

Una de las estrategias señaladas por el gobierno federal era la participación de los padres de familia y los consejos de participación social (SEP, 2000:18; COMIE, 1996:186), aunque en Morelos, en 1995, no se reportaban actividades de éstos en primaria, sólo en preescolar y secundaria. Fue hasta 1999 cuando se observaron acciones con este programa –la Gestión Escolar en la Escuela Primaria–, al parecer como resultado del plan federal de Apoyo a la Gestión Escolar y de la capacitación nacional que se ofreció a maestros, supervisores y directores para “integrar colegiadamente proyectos escolares” (Zedillo, 2000:188) para enfrentar los problemas educativos de las escuelas. El resto de los programas puestos en marcha en Morelos también fueron un simple reflejo de lo que se planteaba en la federación: la creación de los centros de maestros –fundados, en 1996, en Cuernavaca, Temixco y Cuautla y que formaron parte de los 500 que se propuso crear el gobierno federal antes de 2000– y los talleres generales de actualización.

Lo anterior fue uno de los obstáculos de esa forma de gestión que no construía una capacidad autónoma ni “agencia”. Esto, al parecer, debido a la carencia de una clase política morelense fuerte, resultado histórico, según Lomnitz, del interés del gobierno federal por mantener a “la población de Morelos controlada de cerca” (Ruiz, 1999:100) y del añejo control e influencia que se ejercía sobre su economía por personas que no residían en Morelos.

La situación comenzó a cambiar con la construcción de la ciudad industrial del valle de Cuernavaca y las derrotas electorales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1988, 1997 y 2000. El momento culminante ocurrió con los resultados de las elecciones para gobernador de 2000. La victoria del Partido Acción Nacional fortaleció a la clase política morelense, al verse obligada a generar iniciativas, como el resto de

los partidos políticos. Sin embargo, como era de esperarse y se ha observado en otras entidades del país, este fortalecimiento no dio como resultado estabilidad política, ni tampoco eficacia ni eficiencia de la gestión de gobierno incluyendo, desde luego, la educativa. Aunque era claro que se iniciaba un proceso de gestión distinto, no hay que olvidar que Guanajuato y Chihuahua reportaban disminución en sus indicadores de eficiencia terminal y un periodo de “confusión” y desorden en la puesta en marcha de reformas educativas y la descentralización.

El Programa Educativo Estatal: el proceso y la nueva estructura

En un ambiente de “transición” democrática o de alternancia en el poder, el nuevo gobierno estatal panista (2000-2006) planteó una construcción colectiva plural de su acción educativa más importante, el Programa Educativo Estatal 2001-2006 (PEE). En la nueva estructura administrativa, la Secretaría de Educación (SE) sería la cabeza de sector con las atribuciones que le otorga la Ley Estatal de Educación; entre otras, la prestación de servicios educativos en todos los niveles y la gestión administrativa en todas sus dimensiones, así como el impulso, diseño, puesta en marcha, supervisión y evaluación de diversas actividades pedagógicas y de producción de materiales, por ejemplo, “editar libros de texto preferentemente de geografía e historia del estado de Morelos y producir otros materiales didácticos distintos a los señalados en la fracción III del Artículo 12 de la Ley General de Educación” (Gobierno del estado de Morelos, *s/f*:4-7). La presentación del PEE es también una obligación del poder Ejecutivo estatal, señalada en la misma Ley.

La característica principal del PEE fue una participación plural de diversos sectores educativos –desde el sindicato de maestros de todos los niveles, la asociación de padres de familia y la universidad estatal, hasta el sector empresarial–, respaldada por una amplia discusión durante más de ocho meses y su presentación al secretario de Educación federal, el 20 de septiembre de 2001. El proceso de consulta logró convocar a 2 mil 54 participantes y 3 mil ponencias; además de una encuesta a mil 200 alumnos –aplicada por primera vez para este propósito–, 596 maestros y 307 directores de todos los niveles educativos. En más de 30 reuniones participaron 29 representantes de 18 instituciones estatales, más el equipo coordinador del Programa Educativo Estatal, constituido en sesión permanente. Todo esto permitió ir construyendo cierta autonomía respecto del programa

educativo federal, prueba de ello fue que se presentó ante el secretario de Educación federal unas semanas antes que el Programa Nacional de Desarrollo Educativo 2001-2006.

Como se mencionó, hasta 2000 el estado de Morelos tenía la misma estructura administrativa para sus servicios educativos, en parte porque al momento de la descentralización de la educación básica no contaba con ellos, como ocurría en otras cinco entidades del país, fue con el gobierno estatal 2000-2006 cuando se creó la Secretaría de Educación.

La organización administrativa de la nueva secretaría reflejaba la autoridad y las facultades formales, aunque no la estructura real de poder. La comunidad educativa de Morelos, tradicionalmente, ha considerado que el director del IEBEM y el Instituto mismo han sido más poderosos que la SE y el secretario. Lo cierto es que la autoridad del secretario no se ejercía sobre el director del IEBEM. Esto ha ocurrido desde su propio nombramiento, que debe ser negociado y “aprobado” por la sección XIX del SNTE. Asimismo, en la práctica, la representación sindical ha mostrado tener derecho de veto y remoción del director del IEBEM. De tal forma, varios esfuerzos del Ejecutivo estatal se han enfocado a seleccionar a un director que verdaderamente responda a la autoridad del secretario de Educación. De 2000 a 2004 han sido nombrados y removidos cuatro directores, uno por año, aunque con una característica especial: todos fueron supervisores. Esta subordinación a la presión de la representación sindical para el nombramiento y para el cese del director ha sido uno de los principales obstáculos políticos para una gestión más autónoma del sector educativo de Morelos.

Otro obstáculo político ha sido la costumbre del director del IEBEM de resolver sus problemas de forma directa con el Ejecutivo estatal, contribuyendo también a disminuir la fortaleza y autonomía de la gestión de la SE. No obstante, vale la pena destacar que esto cambió a partir de los últimos directores, cuando el titular de Educación fue tomando control sobre las áreas administrativas del IEBEM responsables de los recursos. A todo esto se suma también que el presupuesto del Instituto es superior al de toda la Secretaría; también que se sigue simbolizando de diversas formas al IEBEM, como parte de la Secretaría de Educación Pública (federal) y no de la estatal, como lo muestran varios de los equipos de transporte. Todo esto no sólo tiene un carácter simbólico, pues cuando el director del IEBEM de 2000 a 2001 decidió resistir la puesta en

marcha del PEE, diseñó una alternativa (el Plan Estratégico del Instituto de Educación Básica del estado de Morelos, agosto 2002) sustentada en el Programa de Desarrollo Educativo Federal, descubriendo que existían muchas coincidencias.

El papel del SNTE en la gestión educativa en Morelos

La sección XIX del SNTE tuvo su momento de gloria democrática en las elecciones de sus representantes que siguieron a la derrota electoral del PRI en la presidencia de la República y en la gubernatura estatal, amén de otras en diputaciones federales y locales en Morelos en 2000. El secretario general que ganó las elecciones y su grupo no eran los favoritos del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Por eso establecieron una alianza con distintas corrientes al interior de la sección para triunfar en una elección bastante competida. Esto les acarreo problemas de control sobre sus representados, responsables de varias de las tomas de las instalaciones del IEBEM durante 2001 y, aunque participaron en buena parte de la discusión sobre el Programa Educativo Estatal 2001-2006, al final se autollamaron marginados y no asistieron a su presentación ante el secretario de Educación federal. El SNTE elaboró su propio proyecto educativo. Incluso, la presentación del PEE tuvo que ser cambiada de lugar porque había amenazas de toma de instalaciones. Finalmente, el momento de gloria democrático, fue transformado para seguir con la misma actuación sindical. El gobierno estatal no supo pactar en este terreno, al asumir directamente –el gobernador y el secretario de gobierno– las negociaciones y decisiones de los problemas políticos, disminuyendo la autoridad del secretario de Educación y, en consecuencia, debilitando la capacidad de gestión de la dependencia.

Como en otras partes del país, la representación sindical en Morelos confundió intencionalmente sus intereses y los de sus líderes con el de los maestros y el de la educación. Es indudable que esto la fortaleció, pero a costa de relegar la discusión de los verdaderos problemas educativos y su cambio. Los esfuerzos de profesionalización, capacitación y actualización siguen chocando de manera frontal con el reclamo de igualdad para todos los maestros, que termina haciéndolos laxos, masivos y uniformes, así como pervirtiéndolos y enfrentándolos con los intereses de los maestros en servicio. Finalmente, las altas autoridades educativas estatales y sus colaboradores de confianza han reproducido las formas de

actuación y la relación polarizada que tienen con el SNTE. Morelos no ha sido la excepción.

Sin embargo, en cada cambio de director general del IEBEM, la Secretaría de Educación de Morelos fue avanzando en la negociación con la representación sindical del SNTE. En los dos últimos años se logró una relación de rendición de cuentas del director del IEBEM al secretario de Educación, mayor que a la representación sindical y a la SEP. Esto no es bien visto por el personal del IEBEM, pues se considera que debilita a la institución, y alegan que antes era mejor, cuando negociaban directamente con el gobernador; creen que esto se debe a la falta de liderazgo del director general y que repercute en su debilidad y falta de capacidad de convocatoria con sus propios directores.

Los mandos medios en la construcción de la capacidad de gestión educativa estatal

El proceso de construcción del PEE ocurrió en un ambiente educativo dominado aún por los dos primeros directores del IEBEM, más comprometidos con la representación sindical que con la Secretaría de Educación; también en un contexto en el que el sindicato no podía controlar a sus propios agremiados, con las tomas mensuales de las instalaciones del IEBEM y las intervenciones directas del gobernador y su secretario de gobierno para negociar con las fracciones de la sección XIX. A pesar de todo, el Programa Educativo Estatal logró plantear las bases de la política educativa del estado, estableciendo tres objetivos para su desarrollo: la equidad en el acceso, la calidad y la capacidad de gestión institucional participativa, democrática, regionalizada y transparente. Los problemas –como es tradicional en Latinoamérica y en varias de las experiencias de reforma e innovación educativa del país, como en Guanajuato– provinieron del campo político que ya hemos referido, frente a una débil gestión educativa institucional.

Después de la presentación del Programa Educativo Estatal, la SE inició su difusión en varias etapas y fue en ese momento cuando el director general del IEBEM se opuso, diseñando –como apuntamos antes– su propio proyecto educativo estatal, a lo que se sumaría el formulado por la representación sindical de los maestros. De tal forma la SE, aprovechando la firma nacional del compromiso por la calidad de la educación –impulsada por el comité ejecutivo nacional del SNTE y la SEP– busca alguna forma de articular el PEE a este compromiso.

Durante 2002 y 2004 la Secretaría de Educación formula otros instrumentos más de planeación, planeación estratégica del sector educativo del estado de Morelos, y un año después plantea otros tres objetivos estratégicos: “Impulsar una educación de calidad y con valores, eficientar los recursos y los procesos administrativos, impulsar la participación social en la educación”. En esta diversidad de instrumentos de gestión educativa y la falta de continuidad de un solo liderazgo en la dirección del IEBEM, lo único constante han sido los programas educativos federales, desde luego con poca autonomía para la SE. La construcción de una gestión educativa estatal más autónoma, además de aquella de las escuelas, tiene que buscarse en las zonas escolares y sus actores principales: los jefes de sector, los supervisores, los directores de cada plantel escolar y los propios maestros.

Uno de los jefes de sector nos dice cuál es la situación que encontramos en la gestión de los mandos medios, “defender a la gente con la que trabajan” y la dirección de las posibles estrategias:

Ante la posición del supervisor “bueno, yo defiendo a mis directores”, el director “yo defiendo a mis maestros”, el jefe de sector “yo defiendo a mis supervisores”. Sin embargo, ya no se trata de defender, menos en contra de quién, se trata de entrarle a ese ejercicio y analizar exactamente qué es lo que pasa y reorganizar las cosas.

De acuerdo con la opinión de nuestros informantes, las autoridades educativas no han logrado construir el puente entre las políticas educativas y las instituciones escolares, aquello que una y otra vez nos repetían los especialistas (Ezpeleta, 1999 y 2000). El papel que se asigna a las autoridades, los mandos medios y los supervisores requiere, necesariamente, del manejo de los conflictos políticos, no solamente en las escuelas, las zonas o el sistema educativo, sino en la comunidad misma: ayuntamientos, comisariados ejidales y padres de familia, involucrando a todos los actores de la sociedad.

Por supuesto, este trabajo puede implicar para los mandos medios y supervisores un desgaste en el terreno político, ser “etiquetados”, con consecuencias sobre su trabajo cotidiano y sus posibilidades de promoción y desarrollo profesional. Un supervisor nos dice cómo se configura la situación del problema político con base en su experiencia:

Me entregan [una zona], en donde el problema magisterial estaba muy agudo [...] llegué y obtuve el rechazo de los 200 maestros de la zona. Me cerraron la supervisión de la zona y no me querían porque decían que llevaba yo consigna del gobierno de acabar con el movimiento. Y en realidad no era así [...] Me acogí a la presidencia municipal y empecé a llamar la atención de los maestros [...] Al trabajar con los maestros, ahí estaba el dirigente del movimiento magisterial a nivel estatal, que –yo quiero decir– era un excelente maestro; yo tuve que relacionarme con él para poder trabajar, hicimos amistad, trajimos a gente del DIE [Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN], de México [para dar cursos], pero todo eso, como era parte de oposición al sistema de gobierno, de alguna manera a mí me etiquetaron como parte de la reacción en contra del sistema. Aunque no me dañaron en lo personal, en lo profesional simplemente me dijeron: ahora te vas a otro lado. Entendí... ese momento no era el adecuado...

Varios funcionarios educativos de Morelos sostienen que los medios tienen una influencia importante en la discusión política de los problemas educativos y no siempre la mejor, particularmente después de la derrota electoral del PRI en la gubernatura estatal. En parte tienen razón. Una investigación mostró la fuerza con la que el SNTE instala el contenido de la agenda de discusión en los medios (López, 2003).

Los mandos superiores del IEBEM y la SE consideran que el ejercicio de sus funciones y su autoridad se desgasta políticamente por su relación con los medios de comunicación, que tergiversan o “inventan” los comentarios, y que crean conflictos entre las propias autoridades. Un funcionario nos decía: “yo tengo que ir a verlo [al secretario de Educación del estado] para decirle que no dijimos eso”.

Si bien parte del trabajo de las autoridades educativas implica asumir la reestructuración de las instituciones, enfrentar los problemas políticos que conllevan estos cambios y “no dar marcha atrás”, hasta ahora el poder Ejecutivo de Morelos ha preferido fortalecer a todos estos grupos políticos –principalmente a la representación sindical en detrimento de la fortaleza institucional– destituyendo a las autoridades, sobre todo cuando el SNTE se percata de que pierde poder; entonces despide a mandos medios y superiores, como al director del IEBEM, con cuatro cambios en tres años. Es difícil juzgar si la continuidad de estos mandos fortalecería la gestión educativa a este nivel. Las acciones de los supervisores en la gestión escolar parecen decirnos que sí.

En este escenario, los padres de familia –otros de los actores educativos, facultados ahora en las distintas instancias de participación social– son los nuevos responsables de la educación, de acuerdo con los resultados de la encuesta realizada entre maestros y directores de escuelas primarias y secundarias de Morelos. Estudiantes y profesores consideran que los malos resultados académicos de los niños se debe a “la falta de atención de los padres”.

Cuestionados a este respecto, los padres respondieron que falta comunicación, por una parte, entre los directores de las escuelas y los maestros y, por la otra, con ellos. Consideran que no existe una cultura de rendición de cuentas entre directores y maestros hacia los padres de familia. Argumentan que sólo se solicita su participación para cooperaciones materiales, mientras los maestros alegan que los padres tienden sólo a concentrarse en este tipo de intervención.

La actitud de los maestros ante la participación de los padres y de la comunidad es otro obstáculo. Los docentes consideran que el salón de clase es su territorio exclusivo. En varias ocasiones es difícil hasta para los directivos de las escuelas tener una verdadera injerencia sobre lo que ocurre ahí. Al final, los maestros reconocen que deben rendir cuentas a los padres de familia sobre lo que sucede en el aula, aunque esto sólo significa darles las calificaciones de sus hijos y reclamarles sobre sus problemas de conducta. Lo extraño, y hasta cierto punto contradictorio, es que los profesores sostienen que la mejor manera de que participe la comunidad en la escuela es comprometiéndose con los proyectos educativos del plantel donde estudian sus hijos.

Por su parte, los alumnos piensan que una de las maneras de mejorar los procesos educativos y su rendimiento académico es incrementando la participación de los maestros; los directores de las escuelas consideran que esto no es lo más apropiado, pues no les tienen confianza, y los maestros tampoco confían en los alumnos de bajo rendimiento académico.

Por su parte, las zonas escolares que han logrado enfrentar de manera exitosa los juegos de poder de la gestión educativa opinan distinto. En primer lugar, consideran que los directivos deben visitar más las escuelas y dar más libertad a los maestros para proponer iniciativas. Además, los directores deben apoyar estas iniciativas ante la Secretaría de Educación. Asimismo, estas escuelas se distinguen por la manera en que enfrentan los problemas de los estudiantes de bajo rendimiento académico. Los

maestros de los planteles que han obtenido mejores resultados estatales en los exámenes de carrera magisterial hablan con los padres de los alumnos de bajo rendimiento académico, mientras que los de centros con puntajes bajos sólo dan mayor cantidad de tarea a los estudiantes que van mal.

Lo anterior puede ser una de las razones por las que la SEP, desde la administración presidencial anterior, ha insistido en fortalecer la gestión de la supervisión escolar. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 también considera que es imprescindible “el fortalecimiento de las capacidades estatales y regionales de atención a escuelas e instituciones” y que esto, en el nivel básico, requiere la “transformación de la supervisión escolar, dada la importancia que tiene la zona escolar como estructura intermedia fundamental [...] de manera que la supervisión opere como apoyo, con criterio compensatorio, de las escuelas” (SEP, 2001:55).

Esta situación coincide con los resultados de una encuesta –realizada por el autor de este artículo– entre 65 integrantes de mesas técnicas del Programa Escuelas de Calidad (PEC), de 30 entidades del país. Las respuestas sobre apoyos técnico-pedagógicos apuntan hacia el papel estratégico de los supervisores y nos dicen por qué:

[...] en la dimensión política, la supervisión es la instancia más importante en la mediación y negociación entre las escuelas y el sindicato. Esto se debe a que los directores no cuentan, ni con las condiciones necesarias ni, en algunas ocasiones, la autoridad moral para ello.

Por eso, un supervisor de Morelos señala, con tino, que sus tareas fundamentales son de tres tipos: administrativas, técnico-pedagógicas y políticas. Estas tres categorías de trabajo, las que ya han señalado otros especialistas y otros funcionarios, parecen ser el punto de partida para incrementar la capacidad de gestión del sistema de educación básica en Morelos, pero es posible que también lo sea para muchas entidades del país. Examinemos con mayor profundidad qué significa esto en las prácticas cotidianas en la gestión educativa de los supervisores.

Los supervisores: su contribución a la gestión educativa y la tarea administrativa

De acuerdo con los resultados de la encuesta mencionada, directores, maestros y supervisores consideran que uno de los cambios que podrían

haber desarrollado las autoridades educativas era disminuir la carga administrativa. De esa forma lo señalaba 50.7% de los directores y 43% de los maestros entrevistados. Esta tarea, como lo apuntamos, la identifican como uno de los tres principales ámbitos de su trabajo cotidiano (administrativo, técnico-pedagógico y político). Los jefes de sector podrían estar de acuerdo con esto, pues uno de ellos lo señala como una de sus preocupaciones:

[...] nos preocupa –como consecuencia de las cargas administrativas, impuestas por la superioridad y los proyectos y programas interinstitucionales– que se ocasiona una gran fisura y desviación de la verdadera función de los protagonistas del servicio educativo, convirtiendo a las escuelas en despachos administrativos [...] todo lo que es la documentación, la organización, es lo que más nos desgasta, es lo que más nos acaba, todo el aspecto burocrático de la educación [que desplaza la parte académica].

Cuando examinamos más de cerca el trabajo de los supervisores encontramos que ni su antigüedad laboral ni el nivel de marginación del municipio parecen ser determinantes. Esto último, incluso, es contradictorio (cuadro 1). Dos de las zonas de supervisión más pobres de Morelos –en el oriente y el poniente de la entidad– han obtenido mejores resultados en carrera magisterial que Cuautla y Cuernavaca. Nuestros informantes también lo señalaron de esa manera, cuando identificaron a buenos y malos supervisores. Es posible que los movimientos de estos funcionarios, por razones distintas del trabajo académico que desarrollan, sí pueda influir en los resultados académicos, por ejemplo, cuando las supervisiones son consideradas trampolín para acercarse a la “ciudad” o a su lugar de origen.

Algunos de estos trabajos que han sido identificados con mejores resultados, en opinión de los propios actores educativos, se reconocen por los nuevos supervisores como continuadores de la labor desarrollada por quienes les precedieron en el cargo. Esto también es válido para la movilidad de lugar de trabajo que experimentan tanto directores como maestros, y que es un caso más frecuente. Es cierto que existen pocas zonas de supervisión “trampolín”, pero existen más escuelas “trampolín” con gran movilidad de profesores y directores. Esto afecta a los estudiantes de manera más directa.

CUADRO 1

Morelos. Aprovechamiento escolar. Resultados de carrera magisterial por servicios regionales y año de evaluación de la educación primaria

	Nivel de marginación	1995-1996	1997	1998	1999	2000	2001
Jonacatepec	Medio	99.5	100.4	102.3	101.7	102.3	102.6
Cuautla	Muy bajo	99.4	100.3	99.5	101.1	100.9	102.1
Cuernavaca	Muy bajo	99.9	100.4	99.4	100.0	101.4	101.2
Alpuyeca	Bajo	99.3	99.5	98.3	99.4	99.4	101.0
Jojutla	Bajo	98.0	98.5	97.4	98.7	99.2	99.3
Total		99.4	100.0	93.3	100.2	100.8	101.3

Conviene precisar el significado del trabajo cotidiano administrativo de los supervisores, ya que hablamos de incrementar su capacidad de gestión y del sistema de educación básica de Morelos. La actividad administrativa se refiere a la agenda anual que deben preparar para las inscripciones, carrera magisterial, las olimpiadas del conocimiento, los consejos técnicos de zona y los talleres generales de actualización; este trabajo también incluye “la bitácora”, que es una especie de agenda:

Por actividades, por mes, por año escolar [...] desde el principio del año escolar, yo tengo un plan de trabajo, donde anoto cursos de carrera magisterial [...], concursos de sector [...], todo está calendarizado [...] En la bitácora vamos registrando la acción que se realiza y algunos comentarios de cómo se dan las cosas [...] resolví el problema y qué resultado obtuvimos.

Las actividades administrativas de los supervisores también incluyen inventarios; problemas de infraestructura, visitas continuas a las escuelas; revisar su documentación; convocar a reuniones periódicas; gestionar recursos financieros, materiales, humanos y cursos; así como asistir a las reuniones que organizadas por el IEBEM, la Secretaría de Educación, los jefes de sector, padres, docentes y directores; lo mismo que atender a funcionarios y autoridades en giras e inauguraciones. Algunas de estas tareas tienen dimensiones técnico-pedagógicas, pero no son el objeto principal de la actividad que requeriría la complejidad de los problemas educativos.

Además, existen casos en los que el director tiene que extender su tarea hasta asumir la responsabilidad del trabajo frente a grupo.

Aquellos supervisores y directores entrevistados que logran atender las cuestiones pedagógicas señalan que dividen su tiempo: “lo que hago en la mañana es hacer el trabajo técnico-pedagógico y en la tarde me quedo a hacer lo administrativo”.

Una de las formas más exitosas de los supervisores para enfrentar los problemas técnico-pedagógicos es utilizar un proyecto de carácter federal. En este momento uno de los preferidos de los supervisores es el Programa de Escuelas de Calidad. En esta investigación encontramos que ésta fue la estrategia más recurrida por aquellos identificados en la comunidad como exitosos en su trabajo. Al igual que sus colegas con menos logros, estos supervisores tienen un promedio de 15 escuelas que atender, pero han logrado que todas, o casi todas, estén incorporadas al PEC. Los menos exitosos, apenas tienen una escuela de las 15 en este programa.

Los supervisores y la gestión política de los problemas educativos

Varias de las labores de los supervisores son de “enlace”, como las identifica Arnaut (2003). Los jefes de sector consideran que ésa también es su actividad principal, aunque toma un matiz exclusivamente administrativo. Esto es más grave si se deja poca iniciativa y facultades a supervisores y actores de las escuelas, incluyendo a los padres de familia.

Una de las actividades de enlace de los supervisores se ha enfocado a la atención de los problemas políticos. Ellos consideran que varios de sus problemas surgen de procesos políticos, no sólo político-laborales, sino también partidistas y “gubernamentales”. En épocas de elecciones, el ambiente en las escuelas es intenso debido a la participación de los maestros en campañas políticas, bien como candidatos o por su afiliación partidista. Esto llega a generar choques con los padres de familia por posiciones políticas distintas. Un jefe de sector señala: “en esta época electorera, cualquier partido abandera una causa [...] platicamos con los supervisores, que comenten con directores [que] no se acerquen a ningún partido o grupo político”.

Otros problemas políticos que los supervisores, jefes de sector y directores tienen que manejar son producto de las decisiones de los gobernantes municipales y estatales; en general, las que más afectan son las económicas,

como la negación de financiamiento; por ejemplo, cuando existe un financiamiento convergente entre los gobierno estatal y municipal y de la propia escuela. Una directora ilustra esta situación:

Nuestra escuela tiene diez años que está en proyecto de remodelación porque nuestro presidente municipal no metió el proyecto [...] al Departamento de Infraestructura Educativa y Planeación [...] Ahora, ya ni vamos. Ya va a terminar su gestión y vamos a esperar a que entre el próximo presidente municipal. A ver quién gana las elecciones.

Por esta razón no es extraño encontrar en la prensa problemas políticos de toma de escuelas. En 2001 la jefa del departamento de preescolar fue retenida, junto con otros funcionarios, porque no se había cumplido la promesa de terminar una escuela.

En los problemas político-laborales los jefes de sector, los supervisores y los directores tienen una limitada capacidad de acción y negociación. Recuérdese que esto es lo que principalmente atienden los mandos superiores de oficinas estatales. Uno de los problemas más frecuentes es el ausentismo de los maestros (por enfermedad o cuestiones personales). En estos casos el sindicato tiene un papel determinante, como comenta un jefe de sector: “es el estilo sindical [...] si no me das esto, no te doy... o te va a costar tanto”. En varias ocasiones, ante la ausencia de un maestro, el director decide tomar el trabajo frente a grupo, lo cual dificulta que ejerza su función original. Asimismo, la normatividad contribuye a obstaculizar la atención de este tipo de problemas. Por ejemplo, cuando un maestro presenta una incapacidad por 28 días no puede ser reemplazado por uno interino; se exige que un interinato sea de 30 días. De tal modo, se transgreden todas estas normas porque el grupo no puede estar sin maestro; un recurso utilizado para atenderlo, es pagarle a alguien para que lo sustituya, lo que puede hacerse con el conocimiento de las autoridades centrales de la entidad y, por supuesto, del resto de los mandos medios, supervisor y jefe de sector.

En todos estos problemas que adquieren características políticas, como es reconocido en el propio Programa Nacional de Educación 2001-2006, son los supervisores quienes los enfrentan. Algún jefe de sector lo expresa así. “Yo dejo actuar al supervisor; es la primera instancia y él tiene que asumir la responsabilidad”. Aunque los supervisores señalan que para eso

necesitan construir “un equipo de trabajo”, más que actuar como autoridad encargada de vigilar y castigar; algunos exitosos han tenido que ir creando una alianza con el representante sindical.

En este terreno de los problemas políticos de la gestión educativa, una de las labores cotidianas de los supervisores es mediar entre los diversos actores educativos cuando existen conflictos en las escuelas; éstos pueden ser sindicales o con los padres de familia, o bien, con los maestros y directivos. Un supervisor lo ilustra:

A principios de año yo me enteré que iban a tomar una escuela. Los padres de familia estaban muy molestos con ciertas personas y me mandaron avisar que la escuela no se abría. Estábamos en la entrega de documentación, le dije [al director]: “tranquilo, vamos a resolver el problema, yo me comprometo a estar contigo para que esto no trascienda [...]”. Los padres me fueron a buscar a mi casa para ponerme en antecedentes. A raíz de que me fueron a ver, me presento en la comunidad y hablo con el presidente de los padres de familia. No sabía nada. [Le dijo] “Dígame usted qué día se reúne el comité de padres [...], si usted no sabe nada a lo mejor el tesorero, el secretario, los vocales o el vicepresidente [...], me urge, si hay algún problema yo aquí estoy [...] estoy a tiempo” –faltaban diez días para iniciar clases– Pues véngase mañana, maestro.

A las siete de la noche me reúno con los padres de familia y el comité [había unos que ni eran padres de familia, hay injerencia de partidos políticos, a eso se tiene uno que enfrentar trabajamos todos los puntos [...], nombramos escrutadores presentes, yo coordiné la asamblea. Estuvo el director de la escuela para contestar las acusaciones que le hicieran [...]: desvío de dinero, exceso de autoridad, prepotencia. Les dije “con pruebas, quiero testigos, quién le dio el dinero, dónde consideran que lo gastó, qué obras consideran que se dejaron de hacer” [...]. A los padres de familia no les gusta que los ninguneen, en cierta forma tenían razón [...]. Yo le pido al director si tiene el deseo de modificar su forma de ser [...], ¿qué otra cosa les quedaba? [...] La escuela entra al PEC, entonces, trabajar brazo con brazo [...]. Cualquier cosa que se les ofrezca aquí estamos para servirles.

Los problemas pueden ser más grandes y rebasar a la supervisión cuando no se tienen resultados favorables. Este es el caso de uno de ellos, como lo platica un supervisor.

En una escuela sacaron a un maestro por tener tendencias homosexuales. Era un maestro con tendencias a inducir a los niños [...] hablamos con él, tuvimos una reunión sindical y sacaron al maestro los propios maestros de ahí. Nosotros [la supervisión] lo llamamos y lo colocamos y le dijimos: “¿sabes qué?, mira cómo están las cosas”. No es que lo hayan corrido vergonzosamente, sino por la presión lo convencimos y dijo: “claro maestro, me vengo para acá”. Pero empezó a hacer bulla [...], ponía a los padres de familia contra los maestros. Sucedió que algunos padres sí lo apoyaban porque era un maestro trabajador, sólo las tendencias éstas de un maricón [...]. Había padres que reconocían en él un buen trabajo [...] eficiente. Llamé a los maestros, a la directora y platico con todos: “aguas con esto, puede suceder”. [Ellos dijeron] No, maestro, son 10, 12 personas a lo mucho [...]. Al rato nos cierran la escuela y no dejan entrar a los maestros, aquí los tuve una semana. Intervino la sección sindical, la Cámara de Diputados, la Subdirección de Educación [...]. Pues que cierro la escuela, aquí tenía a los siete maestros, y a los padres enojados allá. A los maestros les dije: tienen que ir buscando maestros, hagan su negociación [permuta] no vamos a estar todo el tiempo en esta oficina. Se convencieron de permutar a director y maestros. Yo les iba a dar posesión e iba a poner las condiciones a los padres de familia.

Los supervisores y la gestión técnico-pedagógica

La gestión técnico-pedagógica de los supervisores tiene tres estrategias principales, desde luego, sólo después de enfrentar los problemas administrativos y políticos que absorben la mayor parte de su trabajo cotidiano. La primera es generar enlaces entre escuelas, directores, maestros y padres de familia; la segunda, constituir y convocar de los consejos técnicos; y la tercera, articular el trabajo de las escuelas con los programas federales.

La estrategia de generación de enlaces técnico-pedagógico se utiliza para atender mejor ciertas necesidades específicas, como el diagnóstico de niños con problemas de aprendizaje y su atención por especialistas que están adscritos a determinados planteles.

Es posible que la estrategia con los consejos técnicos sea, potencialmente, una de las mejores. Según el 52% de los maestros encuestados, el Consejo es el mejor medio para influir en las decisiones del director de su plantel y aunque su constitución es responsabilidad de este último, los supervisores son los principales promotores de los programas compensatorios, y el Programa Escuelas de Calidad es el escenario donde mejor pueden

funcionar, pues dentro de él se incluye la organización de los consejos técnicos. Esto no significa que la creación de dichas instancias tenga que estar desvinculada de la gestión de los programas federales, como los compensatorios y el PEC pero, quizá, sí más allá de lo que ellos señalan.

El supervisor necesita convocar y convencer a la planta académica y a los padres de familia, gestionar la asignación y capacitación de apoyos técnicos de la supervisión para que puedan asesorar a las escuelas interesadas, además de la gestión de recursos y la propia organización del Consejo Técnico. Es más, actualmente, en los planteles donde existe el PEC, el programa predomina sobre la actuación del Consejo. Las ventajas de estos órganos también son reconocidas por los directores de los planteles. Uno de ellos señala que sus reuniones permiten comprometer más a todos los actores educativos con el proyecto escolar porque se trata de “acuerdos que son considerados por todos los maestros”. Esto significa que los consejos les ayudan a construir una autonomía sobre sus acciones, aunque también deben adquirir el compromiso y la responsabilidad sobre las mismas. Un director ilustra cómo ocurre esto. “Yo estoy aprendiendo a que ellos [los maestros] busquen la solución al problema [y no] a que yo les diga ‘esto’; a veces lo toman como imposición [...] queramos o no, hay veces que los compañeros quieren las cosas a su manera”.

Los consejos técnicos, generalmente, se reúnen cada mes en la zona escolar investigada, para lo cual es común que suspendan las clases. Ahí se discute sobre las necesidades de la escuela, se hace un balance del trabajo y del proyecto escolar; además, se da seguimiento a los grupos y se organizan actividades.

La coordinación o articulación de las escuelas en torno a programas federales es, junto con la constitución de los consejos técnicos, la estrategia más importante de los supervisores para atender los problemas técnico-pedagógicos de las escuelas. Aunque parece que para lograr un impacto deben articularse con un programa federal o estatal, como su participación en PEC. Este programa, como lo hemos detallado, parece ser la política educativa más exitosa y a la que más han recurrido los supervisores con mayores logros, si bien sabemos que no se ha avanzado en la participación social de padres de familia, en cuanto a la intervención de la comunidad en general y de los municipios. La evaluación del PEC indica que en varias escuelas estos consejos no se han logrado constituir (Loera *et al.*, 2003:42); frecuentemente, funcionan como asociaciones de padres de

familia, con las tradiciones que éstas tienen. Los maestros son los que tienen la visión más crítica en estos consejos, al opinar que no se alcanza un estándar satisfactorio en esta participación. Pudimos observar que en Morelos esto también es así. Los consejos escolares no funcionan de manera satisfactoria y los de nivel estatal y municipal continúan en las inercias que describimos antes, a pesar de las facultades establecidas en la citada Ley General de Educación.

Comentarios finales

A través del estudio del caso de Morelos, observamos cómo se intenta construir una capacidad autónoma de gestión en educación básica en las entidades federativas, cuáles son sus obstáculos principales, cómo se pueden enfrentar y cuál es el papel de los mandos medios y superiores en este proceso. En este apartado precisaremos algunos aspectos de este procedimiento como respuesta a las preguntas planteadas en esta investigación y algunos de los elementos del marco conceptual.

En el marco de referencia señalamos que esto lo haríamos examinando la responsabilidad asumida por las autoridades educativas de Morelos, a partir de las políticas educativas federales y las facultades legales que se les asignaban. Antes de 1992 y después de la descentralización de los servicios educativos, el fortalecimiento de la gestión estatal había sido eminentemente político. La gestión de los aspectos educativos se dejó a un liderazgo poderoso y omnipresente, a mandos medios con poca iniciativa y a la réplica de los programas federales.

A partir de 2000, encontramos que la contribución de los mandos superiores —el secretario y el subsecretario de Educación, el director general y los de las distintas áreas del IEBEM— a la construcción de la capacidad de gestión educativa de la entidad se asumía como una capacidad de programación, de manejo de información, de construcción de escenarios futuros y estrategias de cambio, así como de enfrentar los problemas políticos del sistema de educación básica. Una de las estrategias iniciales principales fue tratar de obtener el control sobre el IEBEM. Para ello empezaron con las direcciones que controlan los recursos: de administración, de personal, de planeación y jurídica. Estos intentos se vieron mermados cuando el gobernador y su secretario de gobierno asumieron las negociaciones de forma directa con actores del conflicto, en específico con la representación sindical.

La estructura administrativa no contribuía sustancialmente a la construcción de la capacidad de gestión, por eso, como el punto de partida, se creó la Secretaría de Educación. La subsecretaría de Educación, que ya existía antes de 2000, siguió atendiendo los problemas del nivel superior, mientras la dirección del IEBEM continuó ocupándose de los conflictos políticos y haciendo una gestión inercial de los programas federales y de los problemas administrativos. Los mandos medios *operativos* dentro del IEBEM: Educación elemental y Educación media y normal se orientan, la mayor parte del tiempo, a desarrollar funciones administrativas y laborales con los supervisores, más que a generar iniciativas sobre problemas educativos. Casi nunca se refieren a esto último los entrevistados. Las designaciones de los responsables de estas áreas siguen siendo por previo acuerdo con la representación sindical.

La innovación y estrategia de la Secretaría de Educación ha sido dejar a la Dirección de Desarrollo Educativo la gestión operativa de la educación, la evaluación, la actualización de maestros y varios programas específicos. Es desde aquí donde se proponen fortalecer la gestión estatal técnico-pedagógica. Sin embargo, se avanza poco en estas tareas y no se construye ni negocia el “puente” hacia los mandos medios técnicos-pedagógicos y a las escuelas, más allá del manejo de información, programación y construcción de escenarios futuros. Al parecer, la capacidad de convocatoria, comunicación y liderazgo que se necesita de la Dirección de Desarrollo Educativo tendría también que negociarse con las direcciones operativas de educación elemental y media, así como con las propias autoridades superiores. Estas últimas siguen enfrascadas en construir su capacidad de gestión política a través del control de la administración y programación, lejos de tener nuevos modelos que transformen los programas y la política educativa nacional que señala el gobierno federal.

De esa forma se construye, de manera incipiente, la gestión educativa autónoma de la entidad, que hasta ahora ha dejado la gestión de los problemas técnico-pedagógicos a mandos medios, principalmente a supervisores, a varios jefes de sector, a los directores de las escuelas y a maestros. Son los supervisores y los directores quienes más contribuyen a la gestión educativa autónoma, aunque con una sobrecarga de trabajo administrativo y político. Ellos son los verdaderos actores del proceso, los que colaboran realmente a tender el puente –trabajo “bisagra” según (Ezpeleta)– entre las políticas federales y la educativa estatal que llega hasta la gestión de la escuela. Ellos son los obligados a innovar –aunque se reconoce por la

comunidad de los mandos medios que esto es excepcional—; son los que no pueden evadir la necesidad de negociar, intervenir y transformar la política educativa nacional y sus programas así como construir, de manera heurística, nuevos modelos de gestión. Esto incluye a los maestros, aunque en esta investigación no fueron nuestro objeto de estudio, excepto cuando trabajaban junto con los supervisores en los consejos técnicos escolares.

Dentro del proceso de gestión educativa, los obstáculos varían en función del grado de autoridad de los actores. A nivel de los mandos superiores, el primer obstáculo es la forma en que el gobierno federal estructura los programas más exitosos, como el PEC, que rápido cobra autonomía, aun ante la propia autoridad estatal, como ocurrió en otra época con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Otro obstáculo es el político, que llega a inmovilizar la generación de acciones e iniciativas que están íntimamente vinculadas con la gestión administrativa. Las negociaciones con la sección XIX del SNTE y con el gobierno federal han evitado, hasta ahora, que la Secretaría de Educación ejerza un verdadero “control” —como terminamos definiéndolo con Hevia—, a través de sus mandos superiores, lo que conduce a una gran discontinuidad en la gestión, aunque han logrado avanzar en el control y la gestión de los recursos administrativos. Sin embargo —como apuntamos en el marco de referencia, a recomendación de Grindle— cada designación de responsable para mandos superiores y medios de la dirección general, se ha tomado como una oportunidad para obtener ese control. Esto muestra avances en la construcción de la capacidad de gestión política, pero no garantiza la articulación y construcción de un puente hacia los mandos medios técnico-pedagógicos —supervisores, jefes de sector y directores— para llegar a las escuelas, a los consejos técnicos escolares y menos aún a los de participación social en todos sus niveles.

Esta discontinuidad y la tensión constante han producido un gran desorden en la gestión educativa de los mandos superiores. Situación que también se refleja —como lo señalamos antes— en fortalecer la capacidad de programación, manejo de información y construcción de escenarios futuros y estrategias de cambios, pero de forma desarticulada y con poca autonomía, pues la construcción de estos instrumentos es con actores externos a la Secretaría de Educación y casi nunca llegan a ejecutarse.

La variedad de instrumentos que se generan para la gestión educativa —planes, programas y objetivos estratégicos— no se articulan entre sí, sin avan-

ces de cada uno, tampoco pueden capitalizarse. Por esto, terminan hablando de impulsar la educación de calidad y con valores, sin aportar propuestas originales ni desarrollar las que ya existen sin que estén fundamentadas. Así, se habla de *reorganizar el sector educativo* para mejorar su eficiencia, pero no de lograr la eficacia de los procesos educativos sin relacionarlos con su calidad. Asimismo, se habla de *impulsar la participación social en la educación* sin mencionar a los consejos escolares de participación social. Esto significa que no se aprovechan las facultades legales que sustentan su autonomía, pues no se ponen en práctica.

Sin embargo, la construcción y puesta en marcha de estos instrumentos de gestión educativa representan las mejores oportunidades para ampliar su capacidad de crear la autonomía, pero hace falta un proceso de formación de los propios mandos superiores. Por supuesto, en estas tensiones ronda el fantasma de los problemas políticos y la falta de iniciativas para construir esa agencia, de la que hablaba Grindle, que está presente de cualquier forma. Queda otro fantasma, el de no mover las aguas de una iniciativa para que todos los mandos superiores sobrevivan, aunque sin pena ni gloria.

Los obstáculos que enfrentan supervisores y mandos medios técnico-pedagógicos son la sobrecarga administrativa y la enorme variedad de tareas de otro tipo que desarrollan –desde luego, también atender la política–, además de tener que reinventar todo aquello que no funcione. Uno de estos obstáculos, no tan visible, es la falta de articulación con los mandos superiores, distinta de la que tienen con los mandos formales de educación elemental y media. A pesar de que éstos, junto con la Dirección de Desarrollo Educativo, podrían ayudarles a hacer eco de lo que enfrentan y escuchan de directores y maestros en los consejos técnicos escolares o en las reuniones de *enlace* que se generan para resolver los problemas pedagógicos y político-administrativos, los mandos siguen enfrascados resolviendo los problemas político-laborales y administrativos, mientras que la Dirección no parece tener la capacidad de convocatoria para enfrentar estos obstáculos.

Los mandos medios técnico-pedagógicos tienen, potencialmente, en la reuniones de consejos técnicos y de participación social sus mejores momentos para hacer valer los programas federales, innovar e intervenir en cada zona escolar para construir “agencia”. Quienes han vivido este tipo de problemas desde hace más de 25 años en el IEBEM, nos previenen de la complejidad de que los mandos medios desarrollen este potencial y añoran

el liderazgo fuerte de Uscanga –director del IEBEM 1981-1990–, sin reconocer ni conceder que se necesita fortalecer la educación a través de la Secretaría de Educación y de sus mandos medios y superiores.

La única prueba que podemos ofrecer de este potencial de “agencia” de los mandos medios técnico-pedagógicos son los resultados de carrera magisterial que han obtenido –tanto alumnos como maestros– las escuelas y zonas de supervisión, varias de ellas son las más marginadas económicamente en la entidad. La otra prueba es la reputación que se ha logrado generar entre maestros, directores, alumnos y padres de familia, aunque no siempre entre los mandos superiores. En este nivel es donde se podría construir la “agencia” autónoma técnico-pedagógica, pero no se tienen los apoyos, ni de mandos superiores, ni de asumir las facultades legales para articular consejos técnicos escolares y consejos de participación social.

Bibliografía

- Álvarez, Jesús y Otto Granados (2000). “Oportunidades y obstáculos de la descentralización educativa: el caso de México”, en Sergio Martinic y Marcela Pardo, *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago de Chile.
- Arnaut, Alberto (2003). *Administración educativa federalizada en México (1992-2002)*, México: Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México (manuscrito).
- Braslavsky, Cecilia (1999). *Proyecto: formación de formadores en gestión y política educativa*, Buenos Aires: IIPE.
- Cabrero Mendoza, Enrique y José Mejía Lira (1998). “El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Calvo Pontón, Beatriz (2003). “La descentralización de los sistemas educativos”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 8, núm. 18, pp. 283-290.
- Carrillo Olea, Jorge (1995). *Primer Informe de Gobierno de Jorge Carrillo Olea. Gobernador del Estado de Morelos*, Cuernavaca, Morelos.
- Casassus, Juan (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo a y el tipo b)*, UNESCO.
- Chávez S., Patricio (1995). *Gestión de instituciones educativas*, Caracas: OEA-CINTERPLAN.
- Congreso de la Unión (1993). “Anexo III, Ley General de Educación”, en Centro de Estudios Educativos, *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos.
- Consejo Mexicano de Investigación Educativa (1996). “Comentarios al Programa de Desarrollo Educativo”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 1, núm. 1, pp. 181-245.
- Consejo Nacional de Población (2002), *Marginación por entidad federativa, 2000*, México: CONAPO.

- Ezpeleta, Justa (1999). "Federalización y reforma educativa", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Ezpeleta, Justa (2000). "Problemas y teoría a propósito de la gestión pedagógica", en Justa Ezpeleta y Alfredo Furlan (comps.), *La gestión pedagógica de la escuela*, México: Correo de la UNESCO.
- Ezpeleta, Justa y Alfredo Furlan (2000). "Prólogo", en Justa Ezpeleta y Alfredo Furlan (comps.), *La gestión pedagógica de la escuela*, México: Correo de la UNESCO.
- Fierro, Cecilia y Guillermo Tapia (1999). "Descentralización educativa e innovación: una mirada desde Guanajuato", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Furlan, Alfredo; Monique Landesmann y Miguel Ángel Pasillas (2000). "La gestión pedagógica. Polémicas y casos", en Justa Ezpeleta y Alfredo Furlan (comps.), *La gestión pedagógica de la escuela*, México: Correo de la UNESCO, pp. 138-175.
- Gimeno Sacristán, J. (2000). "Investigación e innovación sobre la gestión pedagógica de los equipos de profesores", en Justa Ezpeleta y Alfredo Furlan (comps.), *La gestión pedagógica de la escuela*, México: Correo de la UNESCO.
- Gobierno del estado de Morelos (s/f), *Propuesta de estructura orgánica para la Secretaría de Educación*, Cuernavaca, Morelos.
- Gómez Álvarez, David (2000). *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*. Guadalajara, Jalisco: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/ Secretaría de Educación del gobierno del estado de Jalisco/ Universidad de Guadalajara/ Universidad de Colima.
- González Schmal, Raúl (1995). "El federalismo educativo", en Centro de Estudios Educativos, *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: CEE.
- Glaser, Barney G. y Anselm L. Strauss (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*, Hawthorne, NY: Aldine, pp. 1-220.
- Grindle, Merilee (2000). "La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso", en Sergio Martinic y Marcela Pardo, *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago de Chile.
- Habermas, Jürgen (1989), *Teoría de la acción comunicativa*, tomo II, Madrid: Taurus.
- Hanson, Mark (1997). "La descentralización educacional: problemas y desafíos", en *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, partnership for educational revitalization in the Americas*, núm. 9.
- Hevia Rivas, Ricardo (1991). *Políticas de descentralización en la educación básica y media en América. Estado del arte*, Santiago de Chile: UNESCO/REDUC.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2003), consulta en www.inegi.gob.mx.
- Kliksberg, Bernardo (2000). "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo", en Kliksberg y Tomassini (comps.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Argentina: Banco Interamericano de Desarrollo/ Fondo de Cultura Económica/ Universidad de Maryland/ Fundación Felipe Herrera.
- Latapí Sarre, Pablo y Manuel Ulloa Herrero (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México: CESU-UNAM/Fondo de Cultura Económica.

- Loera Varela, Armando *et al.* (2003). *El estado inicial de las escuelas primarias del Programa de Escuelas de Calidad*, México: Subsecretaría de Educación Básica y Normal.
- López Coutigno, Jorge (2003). *Actores sociales y prensa escrita. El debate y su influencia en la educación*, tesis de maestría, Cuernavaca: Instituto de Ciencias de la Educación-Universidad Autónoma del estado de Morelos.
- Martinic, Sergio y Marcela Pardo (2000). “Conclusiones. Las reformas y sus conflictos: un aprendizaje para el cambio”, en Sergio Martinic y Marcela Pardo, *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Santiago de Chile.
- Noriega, Margarita (coord.) (1997). *Políticas educativas nacionales y regionales*, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa/Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco.
- Noriega, Margarita (2000). “La descentralización educativa: los casos de Francia y México”, en Jaime Calderón López Velarde (coord.), *Teoría y desarrollo de la investigación en educación comparada*, México: Universidad Pedagógica Nacional/ Gobierno de Zacatecas/ Plaza y Valdés, pp. 403-429.
- Ornelas, Carlos (1998). “El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 281-348.
- Ornelas, Carlos (2003). “Las bases del federalismo y la descentralización en educación”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 5, núm. 1.
- Pardo, María del Carmen (1999). “Estudio preliminar”, “El órgano central: La tarea normativa y reguladora”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Pozner de Weinberg, Pilar (1997). “La gestión escolar”, en *El directivo como gestor de aprendizajes escolares*, Buenos Aires: AIQUE.
- Riva Palacio López, Antonio (1993). *Quinto Informe de Gobierno*, Cuernavaca, Morelos.
- Rodríguez, Francisco (1993). “El bienestar y los servicios públicos”, en David Moctezuma Navarro y Medardo Tapia Uribe, *Morelos, el estado*, Cuernavaca: Gobierno del estado de Morelos/Letras.
- Ruiz Cervantes, Francisco José (1999). “El proceso de federalización educativa en Oaxaca”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Secretaría de Educación Pública (1989). “Discurso pronunciado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Secretaría de Educación Pública (2000). *Perfil de la educación en México*, 3ª ed., México.
- Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.
- Street, Susan (1989). “Descentralización educativa en el Tercer Mundo”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XIX, núm. 1, pp. 43-74.

- Tatto, Maria Teresa (1999). "Education reform and state power in México: the paradoxes of decentralization", *Comparative Education Review*, núm. 3, vol. 43 (Comparative and International Education Society), pp. 251-282.
- Tapia Uribe, Medardo (2001). "Papeles de trabajo" (para la construcción del *Programa Educativo Estatal Morelos 2001-2006*).
- Ulloa Herrero, Manuel y Pablo Latapí Sarre (2003). *Manual para los estados de la república mexicana. Metodología de la planeación de la educación básica*, México: CESU-UNAM.
- Vázquez, Josefina (1999). "Un siglo de descentralización educativa 1821-1917", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Winkler, Donald R. y Alec Ian Gershberg (2000). "Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina", en *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Partnership for educational revitalization in the Americas*, abril.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto (2000). *Sexto Informe de Gobierno*, México.
- Zorrilla Fierro, Margarita y Lorenza Villa Lever (coords.) (2003). *Políticas educativas*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Artículo recibido: 10 de febrero de 2004

Aceptado: 7 de junio de 2004