



Descentralización e innovación educativas en Aguascalientes: 1992-1998. Una mirada desde dentro¹

MARGARITA MA. ZORRILLA FIERRO

Departamento de Educación/UAA

INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto propuesto por la Fundación Ford² y bajo la coordinación académica de El Colegio de México, se reunió un grupo de investigadores con el propósito de identificar las características del proceso de descentralización del sistema educativo en el caso del estado de Aguascalientes y de otros cuatro más, así como el modo particular en el que se han asumido los compromisos derivados del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB).³ El estudio se centró en la

1 El presente artículo es una versión del estudio de caso del estado de Aguascalientes titulado *De un modelo armado a uno para armar. Descentralización e innovación educativa en Aguascalientes, 1992-1998* en Pardo, María del Carmen (Coord.) *Aprendizajes y Dilemas de la descentralización educativa en México. Los casos de Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León y Oaxaca*, México, 1999, El Colegio de México. El caso Aguascalientes fue trabajado por la autora del presente artículo, quien además participó en el proceso de reforma del sistema estatal de educación en el periodo citado.

2 Esta fundación apoyó al financiamiento del estudio. Su interés reciente ha estado centrado en indagar y sistematizar experiencias locales de gestión en la administración pública como resultado de los nuevos marcos de descentralización.

3 Gobierno Federal. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 1992. Este documento expresa un acuerdo político signado por los gobiernos federal y estatales y por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

educación básica y la formación y actualización de maestros, servicios educativos que fueron transferidos de la Federación a los estados.

En este artículo se destacan los siguientes elementos: los objetivos del estudio del caso Aguascalientes, la descripción de las medidas de política y programas innovadores, las condiciones institucionales para la reforma, así como las condiciones del contexto económico y político-cultural del estado, la exposición de datos cuantitativos como indicadores de los efectos de las medidas puestas en práctica y, finalmente, se formulan las conclusiones a las que este trabajo permitió arribar.

Existen distintas formas y procedimientos para reconstruir un proceso, así como diferentes interpretaciones acerca de los acontecimientos. Las diversas explicaciones que se formulan acerca de hechos, fenómenos o procesos que ocurren en distintos ámbitos de la realidad se deben, por un lado, al instrumental teórico que el lector utiliza y, por otro, al lugar desde el cual se realiza el análisis.

Para el caso de Aguascalientes, la mirada y el análisis sobre el proceso de descentralización en sus primeros años y su relación con la gestión de innovaciones se realiza desde el interior de ambos procesos.

Este estudio es una lectura posible entre muchas; se hace énfasis en algunos elementos del proceso y otros se desatienden intencionalmente. Se buscó someter el trabajo a un necesario proceso de evaluación a través de la confrontación con la mirada crítica de varios colegas,⁴ así como de otros actores de la gestión institucional

4 Quiero agradecer la colaboración que tuvieron varias personas a la realización de este estudio. En especial a Jesús Álvarez y Pilar González quienes miraron críticamente el trabajo y enriquecieron el documento con valiosas propuestas para su estructuración. Andrés Reyes y Salvador Camacho aportaron el producto de sus investigaciones. Daniel Eudave, Luis Castillo, Martha Alicia Ramos, Ulises Morales y Ana María Batis apoyaron el trabajo con documentos producidos en los proyectos que coordinaron. A Justa Ezpeleta, Víctor González, Bonifacio Barba, Cecilia Fierro

con el fin de realizar una sistematización y análisis crítico del proceso de reforma de la educación emprendido en el estado.⁵

La reconstrucción del contexto político-cultural y de la historia anterior a la firma del ANMEB se realiza tomando como base estudios previos realizados por otros académicos de la entidad.⁶

La sistematización de la historia reciente, a partir del 18 de mayo de 1992, se elaboró tomando como fundamento los documentos de política educativa producidos en el Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA)⁷ y algunas entrevistas a actores que desempeñaron un papel importante en el proceso de transferencia de los servicios de educación básica, normal y otros para la formación y actualización de docentes.⁸

Sirva este condensado marco metodológico para enunciar los propósitos particulares del estudio para el caso del estado de Aguascalientes, los cuales fueron:

- Identificar aquellos factores que describen y explican el modo particular en el que ha venido realizándose la descentralización del sistema educativo de Aguascalientes entre 1992 y 1998, así como su interacción.

y Jesús Gómez por exponerme sus comentarios críticos. A Carmen Pardo, coordinadora del estudio, quien enriqueció el análisis desde una postura externa al sistema educativo. Si bien, la interlocución con los colegas ayudó a ordenar las ideas, a dimensionar posiciones, finalmente lo que en este documento se plantea es responsabilidad sólo de la autora.

5 Este proceso de análisis no ha sido sencillo, pues al ser juez y parte se corre el riesgo de caer en una postura hipercrítica o por el contrario en una estéril autocomplacencia.

6 El apartado que corresponde al contexto político, económico y cultural fue elaborado por Andrés Reyes; el de los antecedentes históricos del sistema educativo estatal lo trabajó Salvador Camacho y sobre el momento específico de la recepción de la federalización se retoma un trabajo de Bonifacio Barba.

7 Organismo público descentralizado del gobierno estatal responsable del sistema educativo.

8 Como la Universidad Pedagógica Nacional-Unidad Aguascalientes (UPN) y el Centro de Actualización del Magisterio (CAM).

- Caracterizar, analizar y valorar los principales programas innovadores que se han propuesto e instrumentado en el sistema estatal de educación a partir de la descentralización de la educación básica y normal.
- Plantear la relación funcional entre descentralización, comprendida como una condición institucional y la innovación como proceso de transformación de distintos componentes del sistema educativo para su mejoramiento.

PREÁMBULO

Aguascalientes es una entidad pequeña, con una población que aún no llega al millón de habitantes.⁹ Desde hace más de 18 años se ha promovido de manera intensa el crecimiento económico en la entidad; las actividades productivas se han centrado en la industria metalmeccánica, generalmente de origen extranjero, y en las industrias textil y de la confección, cuyo origen es predominantemente local. Se asiste desde hace más de dos décadas a una transformación de la población rural mediante un proceso creciente de urbanización.

Hasta 1995, el Partido Revolucionario Institucional tuvo la hegemonía política en el estado. El magisterio local, por medio de su organización sindical, se constituyó como una de las fuerzas políticas más importantes del partido en el gobierno. La presencia del PRI, al igual que en el resto del país, ha sido manejada como una garantía de paz y equilibrio social.

Aguascalientes fue de los pocos estados del país que en 1940, mediante el proceso de federalización centralista, convino en transferir a la federación el control total de la educación elemental y la educación normal para la formación de maestros. Este hecho impidió que en la entidad se adquiriera experiencia para la con-

⁹ Según los datos del Censo 1995, la población en Aguascalientes es de 862,720 habitantes.

ducción del sistema educativo; de manera consecuente no se formaron los cuadros técnicos necesarios.

En los cincuenta y dos años que transcurrieron desde entonces y hasta 1992, como aconteció en el resto del país, el sistema estatal de educación creció y se diversificó en todos los tipos, niveles y modalidades educativas.

La centralización de las decisiones en la capital del país fue un factor que acrecentó la subordinación y dependencia del estado respecto de la federación. Este rasgo caracteriza tanto a las instituciones vistas como agrupaciones e incluso a las personas que las integran.

Asimismo la organización sindical, hegemónica desde los años cuarenta, se fue fortaleciendo y al mismo tiempo desviándose de sus propósitos originales de velar por la profesionalización de los trabajadores. Su presencia política en el caso de Aguascalientes ha determinado variados aspectos de la vida sociopolítica de la entidad en general y del sistema educativo en particular.

Al igual que en el resto del país, la corriente de Vanguardia Revolucionaria sentó sus reales y dominó la gestión del sistema educativo. El tránsito de funcionarios de la Sección I del SNTE a la dirección del sistema educativo fue una práctica similar a la de otros estados. Mientras en otras entidades se desarrollaron tendencias sindicales disidentes, generalmente asociadas a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), no fue así en Aguascalientes. El conservadurismo de la cultura local no ha sido ajeno al magisterio.

La decisión de descentralizar el sistema educativo en 1992 puede ser considerada como un acto de gobierno por parte de la Secretaría de Educación Pública, como una decisión de la organización sindical y como un mandato de la sociedad misma, pero también como una condición institucional necesaria, aunque no suficiente, para superar el rezago educativo y mejorar la calidad de la educación.

Aguascalientes accedió a la descentralización en los últimos meses de gobierno del ingeniero Miguel Ángel Barberena Vega y en plena campaña política del licenciado Otto Granados Roldán. Esta coyuntura contribuyó social y políticamente a que no se le diera la debida atención a este acontecimiento, que ha sido relevante para los sistemas educativos nacional y estatal.

1. DESCENTRALIZACIÓN E INNOVACIÓN EN EDUCACIÓN

El sistema educativo, comprendido como el conjunto de políticas, instituciones, procesos, agentes y actores, está adquiriendo nuevas perspectivas y contenidos al situar en el centro de su atención a la escuela.

Como señala Pardo,¹⁰ el debate entre centralización-descentralización sobre materia educativa es muy amplio. Éste tiene que ver con los propósitos de fondo que, en el caso de México, han impulsado las políticas de descentralización puestas en marcha desde 1978 y con mayor decisión a partir de mayo de 1992.

En qué grado esta decisión se deriva del agotamiento del esquema centralizado de operación en un contexto de crisis económica recurrente y de adelgazamiento del aparato estatal; o si por el contrario, la descentralización es el resultado de un reclamo legítimo de los gobiernos estatales para actuar dentro del marco de autonomía consignado en el régimen federal. Además, diferenciar si la decisión de descentralizar favorece o no el diseño y puesta en marcha de soluciones novedosas a los problemas de calidad y equidad de la educación, es cuestión de polémica. En tal caso, se debe preguntar ¿cuál es el tipo de resistencias que enfrenta la pretensión de modificar prácticas no sólo administrativas, sino de participación y de gestión pedagógica?

10 Pardo, Ma. del Carmen. Documento base del Proyecto: *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*. COLMEX-Fundación Ford, mimeo, Julio de 1996.

De todas estas preguntas, el proyecto centró su atención alrededor de la relación entre la federalización de signo descentralizador y la innovación: ¿qué vínculo guarda la firma del ANMEB con la puesta en marcha de innovaciones en los sistemas estatales de educación? Es decir, ¿es plausible atribuir a la firma del ANMEB la creación de un conjunto de condiciones favorables para la innovación en los sistemas estatales de educación?

La pregunta es amplia y son muchas las posibles respuestas. Por ello, el estudio de este caso se situó en la perspectiva de la gestión institucional en su dimensión macrosistémica¹¹ para elaborar una reconstrucción posible de la experiencia estatal en el periodo 1992-1998.

Para México, la disyuntiva en la gestión del sistema educativo nacional ha estado sujeta al péndulo centralización-descentralización. Desde principios de siglo se hablaba de ella. En 1911 la reflexión hecha por el maestro Gregorio Torres Quintero es muy ilustrativa: “la centralización en sí misma no es negativa, sino incluso hasta necesaria en cierto periodo de evolución de los pueblos, pero se convierte en un obstáculo cuando tiende a inhibir las iniciativas locales”.¹²

La descentralización del sistema educativo ha sido la crónica de un suceso largamente anunciado. Entre 1921 y hasta 1940 los estados de la República firmaron convenios con el gobierno federal para cederle una parte o la totalidad de sus sistemas educativos. Aguascalientes fue de estos últimos y desde entonces hasta los procesos de desconcentración de fines de los años setenta, no acumuló experiencia local significativa en la dirección de su sistema educativo.

11 Se distingue lo macrosistémico de lo institucional. La primera dimensión se refiere al sistema estatal de educación en su conjunto y la segunda hace referencia al centro escolar o escuela singular.

12 Citado en Arnaut, Alberto, “La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)”, *Política y Gobierno, (México)*, vol. 1, núm. 2, segundo semestre de 1994, pp. 237-275.

La descentralización es un proceso mediante el cual el gobierno federal cede parte de sus facultades y atribuciones a los gobiernos de los estados, sobre todo en materia de operación del sistema educativo. Este proceso puede ser entendido sólo como un mecanismo administrativo de distribución de funciones o como un proceso más amplio que abarca varias dimensiones: *política* porque ingresan nuevos actores a la dirección de la educación y también porque se distribuye el poder —de influencia, de decisiones, de operación—; *administrativa* porque disminuye el tramo de control y se acercan las soluciones a los problemas; *financiera* cuando se plantean nuevas formas para la distribución de los recursos, eficiencia y racionalidad en su uso y la concurrencia federación-estados; *laboral* porque se establecen nuevas reglas para la negociación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); por último, la que debería ser fundamental: la dimensión *pedagógica* cuando se coloca a la escuela en el centro de atención de las políticas y programas de desarrollo, que en tanto organización es el lugar en el cual acontece el aprendizaje.

Se añade a las dimensiones anteriores, una más: la descentralización en tanto proceso social, político y pedagógico, en el caso de la educación, tiene una dimensión *cultural*, la cual hace referencia a la inextricable urdimbre de creencias, valores, costumbres y prácticas compartidas desde hace decenas de años por una sociedad y que favorecen o no su orientación al cambio, entendido éste como mejoramiento.

Indagar acerca de si la decisión de federalización de los servicios educativos y el proceso que conlleva es sólo un ensayo de descentralización político-administrativa, o más allá de la retórica, significa la posibilidad de *enfrentar los problemas de rezago educativo y los desafíos de la calidad en educación*, es algo que el estudio de caso de los cinco estados no resolverá en su totalidad. Sin embargo, se busca plantear algunas hipótesis que puedan ser fecundas para indagaciones posteriores, aportando elementos que

permitan esbozar un modelo explicativo acerca de las condiciones para la gestión de la innovación en un estado con fuerte tradición centralista como Aguascalientes.

Siguiendo lo propuesto por Fierro y Tapia¹³ en el estudio del caso de Guanajuato:

la descentralización del sistema educativo mexicano, responde esencialmente a una estrategia política del gobierno central frente al agotamiento del modelo de desarrollo de la administración pública, reconocemos que desde los estados, este proceso ambiguo, sujeto a múltiples tensiones y contradicciones, representa, no obstante, una nueva circunstancia que abre espacios de decisión que antes no existían.

En este contexto de descentralización, la innovación es vista como una expresión privilegiada de la capacidad de gestión local. La innovación en educación es el concepto y conjunto de prácticas que se buscan relacionar con el término descentralización.¹⁴

La innovación es un cambio provocado, acotado en el tiempo, con un origen identificable y cuya intencionalidad se encuentra explícita.

En la educación, la innovación, en tanto cambio provocado, se refiere por un lado a que la intencionalidad se exprese en términos del mejoramiento de los procesos educacionales y por otro al ámbito en el cual se desea introducir cambios. Por ejemplo, innovaciones en la gestión institucional, en la manera en que se toman las decisiones, en los aspectos normativo-legislativos, en las políticas y programas de formación y actualización de docentes, en determinadas funciones del sistema educativo –supervisión, evaluación, planeación, gestión, participación–, en las políticas y programas

13 Fierro, Cecilia y Tapia Guillermo *Descentralización educativa e innovación, una mirada desde Guanajuato. Informe Final. Mimeo, 1997*. Este documento se integra al estudio general ya citado. Ver páginas de la 1 a la 20.

14 No se profundiza en este artículo en la discusión conceptual que ha sido trabajada y expuesta por el equipo de Guanajuato la cual es compartida por este trabajo. Cf. el estudio de Fierro y Tapia ya citado.

que atiendan a los alumnos, en lo que se refiere a la dimensión del currículo, entre otras.

Son conocidos los resultados que el sistema educativo ha sido capaz de producir en los educandos, y éstos no son los esperados; el rezago en sus múltiples dimensiones es una expresión de *no aprendizaje*. Esta realidad, mostrada en distintas evaluaciones de los aprendizajes y de la eficiencia del sistema, aunada a un modelo de conducción del sistema educativo que había agotado sus posibilidades de mejoramiento y transformación de la educación en la dirección de la calidad, y en medio de una nueva discusión y reflexión sobre el sentido de la educación que es de alcances internacionales, constituye el nuevo contexto en el que se define y construye el proceso inverso de federalización no centralista.¹⁵

Persiste el desafío del sistema educativo: garantizar el derecho a la educación consignado como una garantía individual para todos los mexicanos, el cual significa el derecho a aprender, a pensar, a tomar decisiones, en suma, a tener acceso a oportunidades de desarrollo humano que en el territorio de la educación formal puede comprenderse como acceso a la escuela, permanencia en ella, lograr aprendizajes relevantes y egresar con oportunidad de cada nivel educativo.

Por lo dicho anteriormente, parece ser que la centralización del sistema educativo estaba desde hace tiempo, en el sentido que lo decía el profesor Torres Quintero, deprimiendo e incluso inhibiendo las iniciativas locales.

En el nuevo contexto mundial, en el cual se definen las políticas educativas, el contexto local empieza a adquirir un nuevo valor. Si a esto se le añade el proceso de adelgazamiento del Estado, la

15 Cf. Arnaut, Alberto, *op. cit.* Por razones, tal vez atribuibles a la ambigüedad del discurso político el término "federalización" se ha utilizado tanto para definir el signo centralizador como ahora el descentralizador. Este autor detalla el uso del término en ambos sentidos a lo largo de este siglo.

crisis crónica de la economía, el desgaste del modelo corporativista y similares, la decisión de descentralizar el sistema educativo era inaplazable.

Desde los inicios de esta nueva etapa del sistema educativo mexicano en 1992, se relacionó el proceso de federalización no centralista con la posibilidad de promover innovaciones educativas en cada una de las entidades federativas para superar el rezago y avanzar de manera significativa en la calidad y equidad del servicio educativo; por ello, se plantea la existencia de una relación funcional entre descentralización e innovación educativas.

En este trabajo se parte de la premisa de que estos procesos, la descentralización y la innovación no son sólo asunto de retórica o demagogia, sino de una práctica social y política deseable y posible.

Si se considera: uno, que la federalización no centralista de la educación puede tener el germen de un auténtico federalismo ya que es posible distribuir el poder e ingresar a una sana competencia entre las entidades; dos, que la educación nacional se encuentra en estado de deterioro observable en sus resultados; y tres, que México ingresa de manera franca a la competencia de los mercados internacionales, entonces el fomento de innovaciones educativas parece como una condición necesaria, aunque no suficiente, para hacer valer la vigencia del derecho a la educación de todos los mexicanos.

No obstante lo anterior, es importante señalar la ambivalencia del proceso de federalización no centralista que vive el sistema nacional de educación. Como afirma Justa Ezpeleta¹⁶ esta característica radica en el hecho de que la descentralización forma parte de una Reforma Educativa de más amplios alcances, por cuanto se plantea al mismo tiempo el cambio de contenidos educacionales y

16 Intervención de esta investigadora en el *Seminario* "Aprendizajes y Dilemas de la Descentralización Educativa en México", El Colegio de México, 22 de agosto de 1997.

métodos de los planes de estudio de la educación básica y normal, la actualización y capacitación de los maestros y el fomento de la participación social en la escuela.

Ahora bien, la innovación al igual que la descentralización es un proceso multidimensional ya que involucra aspectos políticos, de negociación y creación de consensos, administrativos de distribución de recursos, tareas y responsabilidades; de conocimiento de la realidad sobre la que se busca intervenir y pedagógicos en cuanto al sentido formador de los programas innovadores. De igual manera que la descentralización, la innovación como posibilidad de cambio para mejorar, tiene una dimensión cultural.

La mayor parte de las reformas educativas tienen como propósito impulsar procesos de transformación en la gestión escolar, por ser la escuela el lugar privilegiado para la innovación. Sin embargo, innovar en la gestión educativa tiene un sentido más amplio, pues implica la generación de cambios en las estructuras normativas, de organización y funcionamiento del sistema educativo.

Siguiendo a Fierro y Tapia,¹⁷ se plantea una distinción entre forma e innovación.

A la primera se le considera como el proyecto de cambio emprendido desde el sistema y sus instancias. La innovación es el proceso y el resultado de acciones conducidas en el marco de una reforma, siempre que apunten a la articulación entre los órdenes administrativo, político y pedagógico como tres ámbitos indispensables para que la reforma produzca resultados. La innovación puede ser producida a través de proyectos de reforma o de renovación pedagógica. La condición en cualquier caso, es la capacidad de convocar voluntades que de manera consciente y crítica deciden introducir cambios en su práctica para mejorarla y hacerlos duraderos.

La innovación educativa puede ser comprendida como una expresión privilegiada de la capacidad de gestión local, traducida en competencias tanto para la administración del sistema en su conjunto, como para la conducción pedagógica-curricular y la relación política.

17 Fierro, Cecilia y Tapia, Guillermo. *Op. cit.*, p. 17.

Este pequeño marco será de utilidad para realizar una lectura del proceso de reforma del sistema estatal de educación de Aguascalientes en el periodo ya mencionado.

2. RASGOS SOBRESALIENTES DE LA HISTORIA RECIENTE DEL SISTEMA ESTATAL DE EDUCACIÓN: 1978-1992

Como se señaló en el preámbulo, Aguascalientes fue uno de los pocos estados que cedió al gobierno federal la totalidad de su educación elemental. En el siguiente texto se encuentran algunos elementos que ayudan a comprender las decisiones de la federación y del estado en materia educativa durante la década de los años treinta.

La federalización de la enseñanza, en su sentido centralizador, había venido impulsándose desde la creación de la SEP, pero no había podido llevarse a cabo plenamente. [...] En los primeros días de mayo de 1936, para la V Gran Convención de la Confederación Magisterial Mexicana, Aguascalientes contó con seis delegados [...] la maestra Aurora Guerrero, representante de los maestros estatales [...] formuló una ponencia en la que proponía un punto que se aprobó: que al federalizarse la enseñanza se reconociera a los maestros de los estados de la República todos los años que llevaban al servicio de su respectivo estado, pasando a ocupar el lugar que les correspondía en el escalafón.

En ese mismo año, 1936, representantes de la SEP y el Gobernador del estado firmaron un convenio para unificar y fomentar la educación primaria. [...] Así permaneció la situación, sin muchas novedades, hasta que finalmente el gobierno federal decidió, en 1939, ahora sí y un poco antes de dejar el presidente Lázaro Cárdenas el poder, federalizar la enseñanza. El 12 de diciembre de 1939 se firmó el convenio entre el titular de la SEP, Gonzalo Vázquez Vela, y el Gobernador del Estado. Este Convenio, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 7 de enero de 1940, hacía hincapié en sumar los presupuestos de la federación, el estado y el municipio de Aguascalientes para mejorar la educación y el salario de los maestros, así como la labor técnica y administrativa de los servicios educativos.¹⁸

18 Camacho, S. Salvador y Yolanda Padilla Rangel. *Vaivenes de Utopía. Historia de la Educación en Aguascalientes en el siglo XX*. Aguascalientes, Instituto de Educación de Aguascalientes, cuatro tomos, 1998. Ver en el tomo II pp. 55-60.

Esta situación se vivió de distinta manera en las 31 entidades del país. En estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas, su sistema estatal era inexistente o muy poco desarrollado. Por otro lado, estados como Guanajuato, Sonora, Nuevo León o Chihuahua contaban con importantes sistemas estatales. Esta disparidad generó distintas situaciones después de la firma del ANMEB, debidas a cuestiones de estructura organizativa, de la situación laboral de los maestros (en cuanto a prestaciones y seguridad social entre otras) y de las relaciones político-sindicales. En los estados con dos subsistemas, un estatal y un federalizado, se tienen dos secciones de la organización sindical.

En suma, Aguascalientes sólo contaba en 1992 con un sistema educativo de origen federal y sólo una sección sindical.

2.1. DE LA DESCONCENTRACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN: 1978-1992

Entre 1940 y 1992 el control de la educación elemental y la formación inicial de maestros estuvo a cargo de la federación. En 1978 inicia el proceso inverso, de federalización no centralista con la desconcentración de funciones hacia las entidades, creando las Delegaciones Generales de la SEP en cada una de ellas.¹⁹

Con la creación de la Delegación General de la SEP en Aguascalientes en marzo de 1978, se nombró al C. P. Humberto Martínez de León como su primer titular, quien provenía de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Su designación la realizó el titular de la SEP, licenciado Fernando Solana. Si bien “se permitían ini-

19 Para ampliar información ver el trabajo ya citado de Camacho y Padilla. Además consultar a Street Susan. “Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP”, en *Perfiles Educativos*, octubre-noviembre-diciembre, UNAM, México, 1984, pp. 14-29.

ciativas locales”, no había condiciones para ello, más bien se operaba el sistema educativo en sus tareas habituales. Se produce distanciamiento entre el Delegado y la Sección I del SNTE, el conflicto se agrava y termina con la renuncia de la autoridad educativa en febrero de 1979 a menos de un año de haber sido designado.

Le sucede el profesor Mario Aguilera Dorantes (1980-1985), designado también por el titular de la SEP con cierto acuerdo con el SNTE. Las iniciativas locales “estaban permitidas”. En esta época se elaboran planes estatales de educación que inauguran el ingreso de la planeación al sector, con buenas intenciones pero sin difusión y con una débil instrumentación.

El profesor Aguilera Dorantes, con larga trayectoria en la SEP, tuvo un relevante vínculo con la Escuela Rural Mexicana. Educador caracterizado por una fuerte mística, impulsa la educación rural. Autoridad unipersonal, fuerte, definida y con planteamientos pedagógicos que acompañan la dirección del sistema educativo. Sin embargo, una ruptura con el SNTE local provoca su salida de la Delegación.

El creciente fortalecimiento de Vanguardia Revolucionaria influye en el nombramiento del sucesor. El profesor José Santos Reyna (1985-1986) es designado por el gobierno local en acuerdo con la Sección I del SNTE.

El nuevo delegado, con una personalidad conciliadora y una autoridad moral, no se opone a que continúen las políticas nacionales de desconcentración. Se dedica a mantener el orden, apegado a los lineamientos de la SEP y se resiste a que el SNTE se apodere de la dirección oficial.

Las relaciones con la Sección I del SNTE fueron respetuosas y tranquilas; mientras tanto, la SEP daba cabida a que la organización sindical fuera tomando el liderazgo en las delegaciones de educación de los estados.

Con el cambio de gobierno en el estado, llega a la dirección del sector educativo el profesor Salvador Martínez Macías (1986-1988),

quien pertenecía a Vanguardia Revolucionaria y había sido Secretario General de la Sección I del SNTE y representante sindical en el Comité Ejecutivo Nacional del sindicato magisterial.

Esta designación reflejó localmente lo que sucedía en las cúpulas nacionales: la dirección de los organismos estatales de educación federal es tomada por ex-líderes sindicales.

Se dice que el estilo de dirección del profesor Salvador Martínez era carismático, a lo que habría que añadir dos rasgos: populista y patrimonialista. En el tiempo de su gestión realiza una reestructuración de cuadros medios y de supervisión vinculados con el SNTE.

Empieza el debilitamiento de Vanguardia y siendo Manuel Bartlett titular de la SEP, el Gobierno Federal recupera la dirección de los organismos estatales de educación. La SEP nombra al profesor José T. Quiroz (1989-1992) maestro jubilado, cercano al secretario de educación, con amplia experiencia en la SEP, pero desconocido en el estado, más administrador, menos político y sin vínculos explícitos con el SNTE. En el Comité Ejecutivo Nacional se dan los cambios en la dirigencia del SNTE, asumiendo la Secretaría General, la profesora Elba Esther Gordillo. Localmente se produce una recomposición interna al interior de la Sección I del SNTE con el ascenso de Ortiz Gallegos. Quiroz apoya la descentralización de la SEP y es responsable de las primeras tareas de la transferencia de los servicios educativos en 1992 a raíz de la firma del ANMEB.²⁰

2.2. LA RECEPCIÓN EN AGUASCALIENTES DEL ANMEB:

MAYO-DICIEMBRE 1992

El ANMEB estableció tres líneas de política: *reorganización* del sistema educativo mediante la política de federalización de la educa-

20 Cf. Camacho S. Salvador y Padilla R. Yolanda (1998) *Vaivenes de Utopía. Historia de la Educación en Aguascalientes en el siglo XX. Cuatro Tomos*. Aguascalientes, IEA.

ción básica y normal, y el impulso a un esquema de participación social a favor de la educación escolar; *reformulación* de contenidos y materiales educativos²¹ y *revaloración* de la función magisterial.²²

En Aguascalientes, como se mencionó en el preámbulo, se estaban viviendo los últimos meses del gobierno del ingeniero Miguel Ángel Barberena Vega, ya que el 30 de noviembre de ese mismo año tomaría posesión Otto Granados Roldán. Tal vez por este hecho la entidad fue una de las tres últimas en firmar el convenio de descentralización.

Los convenios, derivados del ANMEB, entre el gobierno del estado de Aguascalientes y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación fueron firmados y publicados en el *Periódico Oficial* el 7 de junio de 1992.

De acuerdo con la evaluación para el seguimiento del Acuerdo Nacional celebrado en 1993,²³ los convenios de referencia se registraron en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Aguascalientes el 22 de junio de 1992.

Como ya se ha mencionado, el Sindicato había seguido su estrategia de lucha por los puestos directivos. Fue hasta la firma del ANMEB que se crea una nueva correlación de fuerzas entre el gobierno federal, el SNTE y los gobernadores. Con la nueva autoridad que detentaban estos últimos, el ingeniero Barberena pudo nombrar directamente al responsable de los servicios educativos.

El gobernador presentó una iniciativa de ley para dar al gobierno el instrumento jurídico y organizacional que le permitiese ha-

21 Las críticas a la Reforma Educativa de 1973 respecto de los planes y programas tanto de la educación básica como de la educación normal fueron retomadas por el ANMEB como línea prioritaria de política educativa.

22 Esta especificación se refiere a las políticas de mejoramiento de las condiciones laborales y de formación profesional del magisterio.

23 En agosto de 1993 a petición del SNTE y de conformidad con la SEP se realizaron en la ciudad de México reuniones de evaluación y seguimiento de los acuerdos derivados del ANMEB suscrito el año anterior.

cerse cargo de los servicios educativos. Así, el Congreso expidió el decreto de la Ley del Instituto de Educación Básica y Normal del Estado de Aguascalientes (IEBNEA) el 7 de junio de 1992.²⁴

El objetivo de este organismo público descentralizado fue asumir la responsabilidad política y la dirección relacionada con los servicios de educación básica –preescolar, primaria y secundaria–, de educación normal y demás relativos para la formación y actualización de maestros, así como la educación especial, inicial, física y misiones culturales en el estado de Aguascalientes y los que en su oportunidad se decida sean incorporados, con respecto de los principios establecidos en el Artículo 5° de la Ley Federal de Educación, y se convierta en la autoridad facultada y reconocida para aplicar y vigilar el cumplimiento de la legislación en materia educativa.²⁵

La recepción de la federalización durante el segundo semestre de 1992 tuvo los rasgos que a continuación se mencionan.²⁶

La educación básica estaba bajo la dirección de la Secretaría de Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado (SSCEPE), organismo que provenía de la transformación de la Delegación General de la SEP instalada en 1978.

En materia de educación, Barberena dedicó los meses finales de su gobierno a las tareas relativas a la transferencia de los servicios educativos derivadas del Acuerdo. Al término de su mandato reconoció que al iniciar su administración “eran palpables en la entidad, al igual que en el ámbito nacional, rezagos, carencias, deficiencias” en la educación “que repercuten aún en el desarrollo y bienestar de la sociedad agascalentense”.²⁷ Afirmó haber “cum-

24 *Periódico oficial*, Suplemento del núm. 23, Aguascalientes, México, 7 de junio de 1992.

25 *Ibidem*.

26 Síntesis tomada del texto de Bonifacio Barba, (1996) “La Educación Básica en Aguascalientes. Enfoque para la educación valoral”, presentado en el seminario Las políticas educativas para la federalización, Fundación SNTE para la cultura del maestro mexicano, A.C., México D.F. 24 de octubre.

27 Miguel Ángel Barberena, 6° *Informe de Gobierno*, Aguascalientes, 1992, pp. 40 y 41.

plido escrupulosamente las líneas y los tiempos marcados en el ANMEB". Juzgó, en definitiva que: "...la problemática educativa que enfrentamos en nuestra administración no fue abatida totalmente, pero sí podemos decir con orgullo que fue superada de manera significativa; iniciamos lo que habrán de continuar otras administraciones".

Lo realizado, es decir, "la primera fase de la modernización educativa, que consiste en la descentralización administrativa y operativa [...] es un paso trascendente e histórico, pero sólo es el comienzo. La tarea a largo plazo y de fondo, está aún por llevarse a cabo y éste es precisamente el gran reto que debe asumir la sociedad toda de Aguascalientes..."²⁸ Agrega el exgobernador que al Instituto de Educación Básica y Normal "le corresponde el propósito de transformar el sistema de educación básica para formar ciudadanos de una comunidad democrática, como lo señala el ANMEB; éste "ha establecido ya los criterios centrales que normarán la reforma integral, la cual permite definir de un modo práctico y claro lo que constituye educación de calidad".²⁹

En los estados suele decirse que el gobierno federal transfirió los problemas pero no todos los elementos para resolverlos. En México se cree, en cierto sentido, que la formalización de una decisión mediante la firma de acuerdos o la promulgación de leyes y reglamentos es una manera de hacer realidad un proceso que por definición requiere resolver las tensiones entre distintos tiempos: los tiempos políticos asociados a procesos electorales; los tiempos técnico-profesionales referidos a las necesidades de una tarea concreta, como por ejemplo la implementación de un sistema de información estadística computarizado; los tiempos administrativo-burocráticos que tienen que ver con los procedimientos regulados, autorizacio-

28 Miguel Ángel Barberena, *La Huella y el sendero. El sistema educativo estatal*. 1992, p. 33.

29 *Ibid.*, p. 34.

nes, permisos, nombramientos, emisión de certificados y similares y, los tiempos pedagógicos que se refieren al proceso de aprendizaje que requieren los actores para enfrentar las exigencias de la Reforma educativa, generalmente los más largos y los menos atendidos.

Otro elemento que marcó los primeros meses de la transferencia fue que la decisión del gobierno federal de descentralizar el servicio de educación básica y normal, tuvo carácter centralista, ya que las entidades, en tanto gobiernos libres y soberanos, no se habían pronunciado formalmente para exigir o demandar la descentralización del sistema educativo. De ahí que en la mayoría de los estados este proceso se percibiera con una alta dosis de escepticismo.

Con la presencia de un componente de escepticismo y la urgencia de llevar a cabo los compromisos signados en el ANMEB, se procedió a efectuar lo que se denominó *la transferencia formal*, mediante la consignación de las actas administrativas de *entrega-recepción*.

Entre los meses de mayo y noviembre de 1992 se transfirieron los servicios educativos en materia de escuelas y trabajadores de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros, como lo son la UPN unidad Aguascalientes y el Centro de Actualización del Magisterio (CAM). Excepto 107 trabajadores de origen municipal y cerca de 200 de origen estatal.

Para el manejo de los recursos financieros la transferencia se realizó hasta diciembre del mismo año, estando ya en funciones la nueva administración gubernamental.

En 1992 se concretaron parte de los acuerdos con la creación IEBNEA y con la designación gubernamental estatal del licenciado Jorge Varona Rodríguez³⁰ como director general del nuevo organismo. El nuevo director asumió su cargo el 9 de junio de 1992 y expresó su compromiso de llevar a cabo los

30 Este funcionario es licenciado en derecho y reconocido priísta de la entidad.

postulados de la modernización educativa a partir del respeto a los derechos laborales del magisterio, así como de efectuar una verdadera descentralización y mejorar sustancialmente la calidad de la educación. Como ya se esperaba, el nombramiento del licenciado Varona fue rechazado con vehemencia por la dirigencia sindical, al grado de que no asistió al acto oficial de toma de posesión. Se cuestionó su capacidad para atender la educación, se argumentó que no era profesor y que no conocía a fondo la problemática de los servicios educativos de Aguascalientes.

El gobernador explicó que para la etapa de ajuste administrativo, reacomodo de personal, y del manejo político con el sindicato, se requería la mano firme de un político y administrador capaz, y quién más que Varona, que asumía el cargo “sin compromisos ni compadrazgos con nadie [...] que viene a ocupar esta función con responsabilidad para trabajar conjuntamente con el gremio en el mejoramiento de la educación”.

La dirigencia sindical mantuvo su oposición, pero participó en la Primera Reunión Estatal de Trabajo para la Modernización Educativa, en la que se instalaron los consejos municipales de educación y se puso en marcha el Programa Emergente de Actualización del Magisterio.

La Sección I del SNTE, encabezada por el profesor Antonio Trinidad Cruz, protestó por la “forma antidemocrática con la que fueron designados los cuadros directivos del Instituto” y se opuso a la ratificación y nombramiento de profesores que allí se dieron, señalando que al “comisionar” a un grupo de profesores para desempeñar cargos administrativos se agudizaba la deficiencia del sistema educativo, pues el número de maestros era apenas suficiente. Lo más importante de esta postura fue la presentación de un pliego petitorio que, además de solicitar un incremento salarial emergente —con el cual se lograría un ingreso equivalente a los cinco salarios mínimos—, se pedía la homologación salarial de todos los trabajadores de educación básica al tabulador regional de sueldos, además de otras prestaciones. Según la opinión del gobierno este pliego era exagerado, pues no contaba con posibilidades de cumplir con todas las demandas. En respuesta la dirigencia sindical declaró que el gobierno del estado actuaba unilateralmente. El gobernador advirtió que a pesar de las presiones seguiría apoyando la modernización educativa:

No voy a dar marcha atrás en las decisiones que hemos tomado, con o sin presiones seguiremos y si el Sindicato asegura que el gobierno estatal aprenderá a tratar con ellos, también ellos van a aprender a tratar con un gobierno como el mío [...] Mientras las negociaciones se dieron a nivel central, todos podíamos lavarnos las manos y quedarnos al margen de la problemática situación del magisterio, pero ahora los problemas están aquí, en los estados, y es responsabilidad de los gobernadores encararlos y negociar hasta

encontrar la solución más satisfactoria para todos. En lo que a mí toque, voy a tratar de dejar bases sólidas, para que en los próximos años este proceso avance firmemente. Yo confío en que habrá continuidad y que este esfuerzo de valor político y decisión para encauzar la reforma educativa en la entidad, sirva como punto de partida. Por lo pronto, ni yo voy a opinar sobre quiénes van a dirigir al Sindicato, ni voy a permitir que me digan a mí a quién se ha de designar y bajo qué criterios y tiempos se debe trabajar en esta etapa de la modernización educativa.

La descentralización y las nuevas relaciones con el SNTE fueron parte fundamental de lo que vendría más tarde.

La política de la modernización educativa, iniciada con Carlos Salinas de Gortari, había permitido avanzar en la descentralización. Específicamente, en el programa sectorial se instrumentaron los procesos que trasladarían a los estados más atribuciones en la administración de los servicios educativos, pero sólo con el ANMEB se permitió que los estados cambiaran sus estructuras. Aguascalientes, así como otros estados aprovechó la política de descentralización para hacer cambios en la estructura y funcionamiento de su sistema educativo.

Con el nuevo gobierno, en diciembre de ese año asume la dirección del Instituto el licenciado Jesús Álvarez Gutiérrez (1992-1998), quien formaba parte del equipo de Granados Roldán.³¹

Se cambia la denominación del IEBNEA por la de Instituto de Educación de Aguascalientes, según consta en el decreto de ley que lo crea el 17 de enero de 1993.

La denominación de IEA obedeció al propósito de constituir un sistema estatal de educación articulado desde la educación inicial hasta la superior, para lo que se requería contar con atribuciones y facultades sobre todos los tipos, niveles y modalidades educativas.

En el inicio de esta gestión de gobierno y junto con los procesos administrativos de la transferencia se manifestaron resistencias magisteriales y sindicales que se tradujeron en movilizaciones masivas en los meses de mayo y junio de 1993.

31 En Camacho, S. y Padilla, R. Y, *op.cit.* Tomo III, pp.84-87.

Las resistencias mencionadas, fueron probablemente producto de la confluencia de varios elementos: posición de desconfianza del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE acerca del proceso de federalización, pugna interna en la Sección I del SNTE, resistencias en la burocracia central de la misma SEP, ausencia aún de un equipo de trabajo al interior del IEA y el encarcelamiento de dos expresidentes municipales familiares del profesor Enrique Olivares Santana. ¿Cuál fue el peso específico de cada uno de estos elementos? ¿cómo interactuaron entre sí? Son preguntas aún sin respuesta. No obstante, las resistencias mencionadas, éstas no representaron oposiciones definitivas a la reforma que entonces sólo se anunciaba.

Entre enero y mayo de 1993 se fue conformando el equipo de trabajo al interior del IEA. Las personas que integraron la administración del sistema educativo, de manera gradual se fueron apropiando del proceso de reforma así como de su promoción, desarrollo y dirección, elemento que se convertiría con el tiempo en una condición institucional favorable a la innovación.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AGUASCALIENTES Y LAS MEDIDAS DE POLÍTICA Y PROGRAMAS EDUCATIVOS 1992-1998

Al igual que en otros nueve estados,³² en Aguascalientes, la firma del ANMEB coincidió con una nueva administración gubernamental que colocó a la educación como su mayor prioridad.

El que Aguascalientes no tuviera un sistema estatal educativo propio significó, entre otras cosas, no contar con competencia y experiencia locales para la gestión de su operación y desarrollo. Este hecho propició que el nivel central del sistema estatal de educación, el IEA, se constituyera en una autoridad educativa fuerte y con un liderazgo pedagógico, de gestión institucional y político definido.

32 Chihuahua, Durango, Zacatecas, Tamaulipas, Tlaxcala, Oaxaca, Sinaloa, Puebla y Veracruz.

El Programa Estatal de Educación (PEE)³³ que se elaboró en 1992, planteó como objetivo primordial, la articulación e integración de todo el sistema educativo, desde la educación inicial hasta la superior en un marco de planeación y evaluación permanentes.

Destacan en el documento del PEE las preocupaciones por atender la calidad de la educación en varias dimensiones: cobertura del servicio, acceso de los niños y niñas a la escuela, permanencia en ella, fomento de aprendizajes relevantes para su vida presente y futura y egreso de cada nivel educativo en su oportunidad en un marco de equidad y de mejoramiento de la gestión institucional en su conjunto.

3.1. LAS IDEAS-FUERZA DE LA REFORMA

El PEE se inspiró en los análisis disponibles de la educación estatal y nacional, así como en los debates internacionales por una educación de calidad con equidad.³⁴ De manera enunciativa se expresan a continuación las ideas-fuerza que guiaron la definición de políticas y programas educativos en el periodo mencionado.

1. Constituir un sistema estatal de educación que articule todos los tipos, niveles y modalidades educativos y responda a las necesidades de la demanda.
2. Calidad con equidad, que implica atender la diversidad.
3. Capacidad de diagnóstico que se traduce en conocimiento e información acerca de la realidad educativa.

33 IEA. *Programa Estatal de Educación 1992-1998*. IEA, UID, Aguascalientes, 1993, 50 pp.

34 Cf. CEPAL-UNESCO. *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992, 269 pp. En este texto se resume en ocho enseñanzas el debate internacional sobre educación, en síntesis son: existe una nueva oportunidad para la educación; no hay innovación al margen de la tradición; la concertación y el consenso son condiciones necesarias; disponer de capacidad de previsión; los cambios institucionales son prioritarios; equidad en la distribución de la oferta educativa y dar prioridad a los resultados de aprendizaje.

4. Las innovaciones se efectúan sobre la base de conocimientos y experiencias acumuladas. Por ello un principio de acción es el de innovar a partir de la tradición.
5. Las reformas transitan por las personas. La autonomía de los centros escolares se consigue mediante la profesionalización de sus actores.
6. Gradualidad en los procesos e incorporación de los actores en las decisiones. Las reformas educativas son en sí mismas procesos de aprendizaje personal, colectivo e institucional.
7. Mecanismos institucionales de gestión de la educación: trabajo colegiado y toma de decisiones por consenso.
8. Descentralización con integración.
9. Evaluación y responsabilidad por los resultados.
10. La escuela singular es el origen y destino de la reforma pues es ahí, en tanto organización, el lugar en el cual acontece el aprendizaje.

El diagnóstico cuantitativo y cualitativo del sistema estatal de educación, la política educativa federal y el análisis de experiencias de reforma de la educación en distintos países fundamentaron la definición de los objetivos del PEE.

Dichos objetivos se refirieron a garantizar la normalidad mínima en el funcionamiento de las escuelas, asegurar la cobertura total de la educación básica y ampliarla de manera importante en educación media y superior, articular y organizar un sistema estatal de educación, atender la formación inicial de los maestros en las escuelas normales y la actualización de los que están en ejercicio, promover la participación social a favor de la escuela, sobre todo la de los padres de familia, buscar fuentes alternativas de financiamiento y cuidar un uso racional y eficiente de los recursos existentes, revalorar la función social del maestro, crear nuevos marcos jurídicos y normativos para el funcionamiento del sistema educativo, todo ello con el propósito de mejorar la calidad de la educación que se ofrece en cada centro escolar.

3.2. MEDIDAS DE POLÍTICA Y PROGRAMAS INNOVADORES 1992-1998

En el proceso de gestión de la educación, tanto en el nivel macro-sistémico como en el institucional, es posible distinguir al menos dos dimensiones: la que se refiere a los aspectos habituales de la conducción del sistema educativo y la que tiene que ver con programas de intervención pedagógica nuevos.

Es en ese sentido que se habla de medidas de política y de programas innovadores. Las primeras se refieren a decisiones que generalmente están relacionadas con las tareas habituales del sistema y se busca innovar en las maneras de realizarlas, como es el caso de las inscripciones, la distribución de libros, la gestión de infraestructura, la designación de profesores y similares. Por otro lado, los programas innovadores, si bien devienen de una decisión, éstos explicitan un conjunto de propósitos, contenidos, metodologías y procedimientos para realizar un cambio intencional en algún ámbito del sistema educativo.

Las medidas de política y programas innovadores, tanto por lo que se refiere a su diseño como a su instrumentación fueron emergiendo en distintos momentos del período que se estudia. Si bien el PEE 1992-1998 ofreció un marco normativo para conducir la gestión del sistema educativo, las decisiones y los programas de acción fueron gestados atendiendo a distintas razones coyunturales o estructurales del sistema educativo y de su entorno económico, político y cultural.

Para efectos analíticos se identificaron tres períodos y cinco dimensiones sustantivas. Las dimensiones son: normatividad, gestión institucional, escuela, maestros y alumnos. En un intento de definición el primer período corresponde al impulso inicial que la administración gubernamental le imprimió a su gestión y puede establecerse entre 1992 y 1994; el segundo período coincide con la gravedad de la crisis política y económica y se caracteriza por sistematizar las medidas de política y los programas de acción buscando impri-

mirles mayor coherencia y explicitar los vínculos entre ellos, así como la asignación de nuevas prioridades en el destino de los recursos, periodo que transcurre entre 1995 y 1996; el tercero se ubica entre 1997 y 1998 y se caracteriza por la preocupación de fortalecer el proceso de reforma con el objetivo de atender la herencia para la siguiente administración de gobierno y ofrecer mejores elementos para un desarrollo futuro sostenible del sistema estatal de educación.

En el cuadro que se encuentra a continuación se sintetizan en las cinco categorías mencionadas los ámbitos en los que operaron las medidas de política y los programas innovadores en el sistema estatal de educación.

<i>Medidas de Política y Programas Innovadores en Aguascalientes (1992-1998)</i>	
ÁMBITOS	MEDIDAS Y PROGRAMAS
1- NORMATIVO Y DE LEGISLACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Leyes</i> • <i>Reglamentos</i>
2- GESTIÓN INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Reorganización del Sistema Educativo</i> • <i>Información y Estadística Educativa</i> • <i>Planeación y Programación</i> • <i>Evaluación Educativa</i>
3- ESCUELA	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fortalecimiento de aprendizajes escolares.</i> • <i>Participación social</i>
4- MAESTROS	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Actualización y Superación Profesional de maestros.</i> • <i>Formación inicial de docentes</i> • <i>Apoyos y estímulos a maestros.</i> • <i>Aspectos laborales</i>
5- ALUMNOS	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Sistema Estatal de Becas y Crédito Educativos.</i> • <i>Otros apoyos a educandos (desayunos, material escolar, bicicletas etc.).</i>

Las medidas y programas en las cuales se fue concretando el proceso de reforma, pueden analizarse utilizando las categorías propuestas por Enrique Cabrero³⁵ para estudiar innovaciones en la administración pública, las cuales son: funcional, estructural, comportamental y relacional.

El carácter funcional se refiere a la realización de nuevas tareas o nuevas maneras de realizar las ya establecidas. Aquí se ubican innovaciones sobre nuevas maneras de combinar los recursos y nuevos sistemas de gestión.

La dimensión estructural tiene que ver con nuevas formas de organización, de estructura organizativa y de marcos normativos y de regulación.

Por otro lado la dimensión comportamental de una innovación, se refiere a la génesis y establecimiento de nuevas actitudes y valores para enfrentar situaciones de conflicto y su solución, negociación, de acciones cooperativas e incluso de modificación en la estructura de poder.

3.3. SOMETER A PRUEBA LAS IDEAS DE REFORMA:

LA GESTIÓN DE INNOVACIONES

La necesidad de transformar el sistema estatal de educación en la dirección enunciada en las ideas-fuerza se hizo más evidente con los resultados de un estudio sobre indicadores de eficiencia y equidad de la educación básica,³⁶ los cuales se pueden resumir de la siguiente manera: respecto al tipo básico de educación el estado se

35 Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), que en años recientes ha estudiado las innovaciones a nivel de la administración municipal. Ver: Cabrero, Enrique. *La nueva gestión municipal en México: análisis y experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE-Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

36 IEA/CETE. *La Educación Básica en Aguascalientes. Indicadores de eficiencia y equidad*. Aguascalientes, UID, 1993.

encontraba entre el 9° y 15° lugar (de un total de 32 posibles) con relación a los distintos indicadores considerados; la eficiencia de la educación básica de Aguascalientes, se había mantenido estable en los últimos veinte años e incluso en algunas localidades la tendencia era de deterioro progresivo y, al interior del estado, la situación educativa no era homogénea y se observaban diferencias significativas entre niveles educativos, localidades, municipios, zonas rural y urbana y escuelas con distinto tipo de sostenimiento.³⁷

A pesar de ciertas condiciones favorables de la entidad, los resultados educacionales observados eran preocupantes. Si bien, se advirtió la exigencia de una transformación de fondo del sistema educativo, ésta no tenía el mismo significado para la diversidad de actores educativos.

Con estas dos realidades, por un lado el deterioro de los resultados educacionales y por otro la presencia de diverso tipo de resistencias; la política educativa estatal se definió en términos de una reforma integral del sistema educativo.

La perspectiva de la innovación se planteó con la intencionalidad explícita de incidir en diversos componentes del sistema estatal de educación, con particular énfasis en la educación básica, así como en la formación y actualización de maestros.

Con el propósito de construir un sistema estatal de educación articulado e integral y aprovechando las condiciones objetivas del estado (tamaño y comunicación), la coyuntura del ANMEB y la voluntad política del gobierno estatal, los proyectos innovadores se formularon para que tuvieran cobertura estatal.

37 Por ejemplo, el municipio de Calvillo tenía indicadores similares a los de Chiapas, en cuanto a la escolaridad promedio de 4 años entre la población de 15 años y más, cobertura del servicio educativo y eficiencia terminal de la primaria, entre otros.

3.3.1. Descripción de algunas de las innovaciones

El proceso de reforma buscó incidir paulatinamente en distintos componentes del sistema estatal de educación: ámbitos, funciones, actores, procesos e instituciones.

Destacan por sus logros relativos, las innovaciones referidas al marco normativo y legislativo, a la reorganización del servicio de educación básica a partir de la supervisión escolar, el sistema de información educativa, el sistema estatal de evaluación, el sistema estatal permanente para la actualización de maestros, el programa de escuela para padres, el sistema estatal de becas y crédito educativos y los programas y proyectos específicos para fortalecer aprendizajes escolares como proyecto *Umbral* de informática en la educación básica y el de *Start*, de inglés en educación secundaria, entre otros.³⁸

A continuación se describirán los rasgos generales de algunas de las innovaciones del sistema estatal de educación.

a) En el ámbito *normativo* se ubican la reforma al Artículo 6° de la Constitución del Estado y la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.³⁹

A diferencia de otros estados del país, en Aguascalientes, la legislación más importante en materia educativa fue un punto de llegada después de cinco años de trabajo y, al mismo tiempo, se convirtió en punto de partida para el desarrollo futuro del sistema estatal de educación.

El trabajo legislativo se fundamentó en una amplia consulta ciudadana que junto al trabajo de especialistas en mesas de análisis favoreció la creación de consensos entre distintos actores y organizaciones sociales, políticas y educativas.

38 Estos dos proyectos destacan fundamentalmente por la introducción de nuevas tecnologías en el aula como herramientas para la enseñanza y el aprendizaje.

39 Aprobados el 19 de marzo de 1997 y promulgados en el *Periódico Oficial* del Estado el 26 de marzo del mismo año.

Los propósitos de la nueva normatividad educativa fueron expresados en la exposición de motivos:

Establecer las bases legales para conducir y operar el sistema estatal de educación en el nuevo contexto de la federalización; precisar las funciones de los distintos niveles de gobierno en el estado, así como la relación entre ellos y con el gobierno federal en materia educativa y fomentar y propiciar el cumplimiento de los grandes propósitos que el Estado Mexicano tiene planteados para la educación de su pueblo, contenidos en el artículo 3° de la Constitución. en la Ley General de Educación y en la política educativa derivada de ambos.⁴⁰

Las aportaciones, juzgadas como innovadoras, de estos instrumentos jurídico-normativos respecto a la educación estatal son, en síntesis, las siguientes: se establecen con claridad las facultades de los gobiernos estatal y municipales en materia educativa, así como la concurrencia con el gobierno federal; se definen las funciones de la institución cabeza del sector educativo, el IEA, en términos de responsabilidad de dirigir el sistema estatal de educación a través de la operación de los servicios educativos transferidos por la federación y de coordinación de la educación media y superior; se define la calidad de la educación y su evaluación en un marco de planeación y evaluación permanentes; y la introducción de un capítulo que resultó novedoso, el que se refiere al proceso educativo en el cual se delimitan las funciones y responsabilidades de los distintos actores involucrados, como son los: maestros, directores, supervisores, autoridades centrales y también de los padres de familia.

40 Cf. "Exposición de motivos", del *Proyecto de iniciativas de Reforma del Artículo 6° de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes y Ley de Educación del Estado de Aguascalientes*. Documento enviado por el Ejecutivo al Congreso Local el 14 de enero de 1997, p. 20

El sector educativo cuenta con un marco jurídico que fundamenta la gestión institucional bajo las nuevas condiciones que estableció el ANMEB.⁴¹

Siguiendo las categorías de Enrique Cabrero, el nuevo marco jurídico es claramente una innovación de carácter estructural pues establece marcos normativos reguladores de la función educativa.

En el ámbito de la *gestión institucional* destacan varios programas innovadores, pues fue en esta dimensión en la que se tomaron e instrumentaron varias de las decisiones más importantes de política educativa.

El conocimiento producido sobre los procesos de reforma e innovación afirma que las formas de organización y de gestión de las políticas y acciones educativas son fundamentales para su éxito. La discusión señala que es “igualmente importante apreciar el esfuerzo para buscar fórmulas que permitan equilibrar adecuadamente la autonomía institucional con las exigencias de integración, equidad y compensación de los grupos e individuos en situación desventajosa. [...] La transformación educativa...consiste en transformar la manera de organizar el funcionamiento de los recursos disponibles.”⁴²

b) En este sentido, la decisión de política más significativa fue la de *reorganizar los servicios de educación básica* aprovechando el impulso del proceso de descentralización derivado del ANMEB.

El mencionado diagnóstico de indicadores de eficiencia y equidad de la educación básica fue la base para identificar varios desafíos: articular los tres niveles de la educación básica; ofrecer una educación básica de calidad, es decir, garantizar la cobertura y el

41 En el informe más amplio del estudio se detalla el proceso de creación de consensos, sobre todo el que se refiere al trabajo entre los diputados locales, la organización sindical y el propio gobierno estatal. Este amplio proceso de discusión arribó en una aprobación por unanimidad de las iniciativas de reforma constitucional y de Ley mencionadas.

42 CEPAL-UNESCO, *op. cit.*, p. 90.

acceso de los niños y niñas a la escuela, asegurar su permanencia en ella, promover aprendizajes relevantes para su vida presente y futura y cuidar que cada uno egrese de cada nivel con oportunidad; diseñar estrategias multidimensionales a la solución de los problemas; identificar las singularidades de cada escuela con la convicción de que la calidad se gesta en cada plantel escolar e incorporar a los maestros, directores y supervisores en la formulación de las soluciones, con el propósito de recuperar el sentido formador de la escuela.⁴³

La *reorganización institucional del sistema educativo estatal* se puso en marcha partiendo de la *supervisión escolar*. Esta decisión obedeció a dos razones principales: una de carácter institucional y otra de tipo profesional. Para responder a la primera, se partió del reconocimiento de que la supervisión, en tanto instancia organizativa, se encuentra ubicada en una posición estratégica, entre la administración central del sistema educativo y la escuela singular y esto constituye potencialmente una opción para propiciar y favorecer una comunicación más eficiente y efectiva al interior del entramado del sistema en su conjunto. Para resolver el segundo aspecto, se parte del reconocimiento de la situación prevaleciente en México, el sector de maestros que ocupan cargos de director o de supervisor escolar no ha sido capacitado de manera específica en las reformas educativas de este siglo. Estas dos figuras habían sido consideradas, eso sí, como una instancia de multiplicación de diversos programas de actualización o capacitación de docentes, pero en sí se carece aún de programas específicos para el desarrollo de su función.

43 Recuperar el sentido formador de la escuela tiene que ver con su función substantiva de “formadora de conocimientos, entendidos éstos como valores, actitudes, saberes, habilidades y destrezas”. La sociedad de fines del siglo XX ha sido definida como “la sociedad del conocimiento”, de ahí la importancia de centrar la atención en la escuela, que representa sin duda una de las instituciones sociales por excelencia para realizar la tarea de educar.

Además de lo anterior, la concepción de *educación básica* en el sistema educativo mexicano incluyó en 1992 los niveles de preescolar, primaria y secundaria. La educación básica se entiende, de esta manera, como aquella a la que todo mexicano debe aspirar como mínimo para ser un ciudadano eficaz. Sin embargo, cada nivel educativo operaba en los hechos como estanco separado del otro, tanto de manera administrativa como pedagógica. Por ejemplo, en Aguascalientes existían en 1993 más de 100 zonas escolares, de las cuales 52 eran de primaria y las demás se repartían entre preescolar y secundaria.

A partir de estas consideraciones, la autoridad educativa tomó una decisión: reorganizar las zonas escolares mediante un proceso de rezonificación, agrupando en Zonas de Educación Básica, a zonas escolares de los tres niveles educativos y conformar equipos de supervisión para la misma.

La creación de las Zonas de Educación Básica⁴⁴ significó la reestructuración geográfica de las antiguas zonas escolares hacia un esquema más racional, en el cual las nuevas zonas coincidieran dentro de los límites municipales o áreas geográficas en el caso del municipio de la capital. Esta decisión redujo de 100 a 22 zonas la división territorial del sistema educativo.⁴⁵

Se organizaron equipos de supervisión con la finalidad de romper el tradicional aislamiento de los supervisores y del trabajo por nivel educativo. Al frente de cada equipo se designó un coordinador, el cual es un puesto de confianza, su nombramiento y remoción es facultad del director general del IEA. Estos equipos están

44 Por sus siglas: ZEB.

45 Sin embargo la constitución de las ZEB no violentó la organización de las zonas escolares por nivel, pues ésta coincide con la que tiene a su vez la organización sindical. De tal manera se instrumentó la decisión que una ZEB tiene al menos una zona escolar de cada nivel, aunque hay algunas que por su tamaño llegan a tener por ejemplo hasta cuatro zonas escolares de primaria.

integrados al menos por un supervisor de cada nivel educativo y por personal de apoyo técnico y administrativo.

Se instalaron oficinas para cada equipo de supervisión, las cuales fueron equipándose paulatinamente hasta contar con mejores instrumentos de trabajo como computadoras, teléfono, fax y vehículo.

Para darle funcionalidad a la nueva estructura, la meta fue transformar la supervisión escolar y formar a los supervisores, a través de la estrategia expresada por la siguiente frase: *dotar de nuevos contenidos y formas de trabajo a la supervisión escolar.*⁴⁶

Se trabajó en la capacitación de los equipos de supervisión a través de varios programas formativos. Se orientó la formación hacia el desarrollo de aprendizajes para elaborar diagnósticos de indicadores de eficiencia de cada escuela, zona escolar y ZEB, así como para identificar factores que expliquen los resultados educacionales, con el fin de diseñar *el proyecto de desarrollo educativo de la Zona de Educación Básica* respectiva.

Contar con nuevos contenidos y formas de trabajo para realizar la supervisión escolar permitió redefinir el ámbito de competencia de la figura del supervisor. Se transitó de una visión centrada en la expectativa de control y vigilancia para ubicarse en un plano distinto, de apoyo a la labor educativa del plantel escolar como un todo. Este replanteamiento sustenta un largo proceso para dejar atrás la tradicional disyuntiva entre lo pedagógico y lo administrativo de la tarea. El trabajo del supervisor se concibe como una actividad de gestión en la que resulta fundamental recuperar el sen-

46 Ver los siguientes documentos: IEA-CETE. *Programa de Modernización de la Función Supervisora. Documento Rector*. Aguascalientes, mimeo, 1993, 87 pp. Márquez, M. y Zorrilla, M. *Redefinir la supervisión para atender la escuela singular*, 1997 en prensa. Y el trabajo de Zorrilla, M., Márquez, M. y González, P. *La gestión pedagógica y la supervisión escolar. La experiencia de Aguascalientes*. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Investigación Educativa. México, D.F., 1995. 42 pp. más anexos.

tido académico de tareas administrativas. El punto que une lo académico y lo administrativo se ubica en la noción de calidad de la educación. ¿Qué le corresponde a la supervisión escolar para ser garante de la cobertura, acceso, permanencia, aprendizajes relevantes y egreso oportuno de los educandos?

A partir del proceso de instrumentación, tanto de la reorganización del servicio educativo como de la transformación de la supervisión escolar, ha sido posible avanzar en la planeación estratégica de la educación básica, pues ahora las necesidades de espacios educativos, de docentes o materiales son identificadas por los equipos de supervisión y cada Coordinador de ZEB, quienes deben mantener actualizado anualmente el diagnóstico de la eficiencia y aprovechamiento de sus escuelas, así como el proyecto de desarrollo educativo; se acercó la autoridad educativa a los problemas y a sus soluciones; es posible realizar mejor tareas habituales del sistema educativo como la distribución de libros de texto gratuito, las inscripciones, la aplicación de exámenes externos a las escuelas, así como la diseminación oportuna de sus resultados a las ZEB y a los centros escolares, la actualización de maestros y otras más; también, este mecanismo ha favorecido una distribución del poder, la autoridad, la responsabilidad y por ende de los equilibrios político-sindicales.

Si bien los resultados de esta reorganización de los servicios de educación básica apuntan en el sentido de su propósito, es decir, el garantizar la calidad de la educación en cada escuela singular, aún hay muchas tareas por realizar. Uno de los aspectos más importantes que en el futuro no lejano habrán de atenderse es el que se refiere a las formas de acceso a la supervisión así como los mecanismos de profesionalización, evaluación y permanencia.

La reorganización de los servicios de educación básica a partir de la supervisión es una innovación de carácter funcional en tanto significa un nuevo sistema de gestión de ese tipo de educación y de carácter estructural porque se impulsa una nueva forma de organi-

zación que transforma la tradicional estructura organizativa del sistema estatal de educación.

También en el ámbito de la *gestión institucional* se trabajó en el desarrollo de un sistema de información estadística, así como en lo que se denominó el sistema estatal de evaluación de la educación.

c) Por un lado, el propósito del sistema de información es contar con la información pertinente y oportuna para la toma de decisiones, la planeación y la evaluación del sistema estatal de educación. Por otro lado, la evaluación está asociada con la responsabilidad por los resultados que produce el sistema educativo en un marco de rendición de cuentas.

El sistema de información está constituido por tres grandes bases de datos individualizados y relacionales de alumnos, maestros y escuelas.

Hasta finales de 1998, la base de datos del Registro Continuo de Alumnos (RCA), que inició en 1993, permite contar con un registro histórico e individualizado de alumnos mediante la creación de una clave única (ahora la Clave Única del Registro de Población) y asociando a ella distintas variables, tales como nivel educativo, escuela, turno, sostenimiento, modo y condición poblacional, entre otras.

Al contar el RCA con información histórica de cinco ciclos escolares se puede seguir el comportamiento de cohortes reales de alumnos en su tránsito por el sistema educativo estatal. Ahora es posible responder con mayor precisión y certeza preguntas como: ¿cuántos alumnos reales fueron atendidos en un ciclo escolar?, ¿cuáles alumnos que concluyeron 6° de primaria se inscribieron en cuáles secundarias de la entidad?, ¿qué características tiene la reprobación por grado escolar, sexo del alumno, edad, etc?, ¿cuál es el costo por alumno atendido en un ciclo escolar?

No sin resistencias, este sistema logró iniciar una cultura de la producción y uso de información. Se transformó la tradicional rendición de información de datos agregados en las formas 911 de ini-

cio y fin de ciclo escolar,⁴⁷ al tener la posibilidad de validarla con información individualizada.

Su aceptación por parte de los maestros, directores y supervisores escolares se consiguió al elaborar productos que simplifican el trabajo escolar, por ejemplo: la credencialización de los estudiantes que les permite transitar de escuela y nivel educativo sin volver a presentar el acta de nacimiento, el prellenado de los formatos requeridos a cada escuela, y la impresión de boletas y certificados.⁴⁸

d) Por otro lado, se constituyó el sistema estatal de evaluación relacionado con el sistema de información. En tanto sistema se concibe como un conjunto de elementos que aportan información diversa sobre distintas dimensiones de la calidad de la educación: cobertura, acceso, permanencia, aprendizajes y egreso oportuno.

Del sistema de información se derivan los indicadores, hasta ahora los convencionales, sobre distintos aspectos del sistema educativo: cobertura, acceso, permanencia, eficiencia del ciclo escolar, eficiencia terminal. De manera particular se trabajó en la medición y evaluación de aprendizajes escolares al considerarlos como el componente más importante del sistema estatal de evaluación, ya que éstos son la razón de ser del sistema educativo.

Al inicio del periodo, en 1993, se aplicaron exámenes de diagnóstico a muestras de alumnos de distintos grados en primaria y secundaria. En el ciclo escolar 1995-1996 se decidió la aplicación de exámenes estatales a todos los alumnos que egresan de 6° grado de primaria y del 3° de secundaria; y a partir del ciclo escolar 1996-1997 se amplió la cobertura de los denominados *exámenes estatales* a los alumnos que egresan de la educación media.⁴⁹

47 Estas formas y su llenado constituyen la base de información de la estadística continua de la Secretaría de Educación Pública desde hace más de 35 años.

48 Consultar: IEA *Informe de Labores 1992-1998*. IEA; UID, Aguascalientes, 1998, 82 pp. Ver *supra* pp. 53 y 54.

49 Educación Media se refiere a estudios de bachillerato o equivalentes; es el tipo de educación postsecundaria y pre-educación superior.

Algunas observaciones generales sobre los resultados de los exámenes estatales indican como tendencia generalizada, su diversidad.⁵⁰ De hecho, es más notoria la diferencia entre escuelas que cuando se comparan municipios, tipo de sostenimiento o medio. Estas diferencias pueden ser atribuibles al tipo de atención que reciben los alumnos de sus maestros y de sus padres.

En términos comparativos, se observó que los indicadores relativos a la cobertura y retención mejoraron más rápidamente que los referidos al aprendizaje de los alumnos.⁵¹ Cuando un sistema educativo persigue los dos objetivos, eficiencia cuantitativa y calidad de los aprendizajes, no es posible conseguir ambos, ni al mismo tiempo ni con el mismo grado de éxito.

Los resultados de aprendizaje se publican y diseminan entre los alumnos y sus padres, los maestros, los directivos y supervisores escolares, lo que permite colocar al aprendizaje de los educandos en el centro del debate, el análisis y el trabajo educativo.

Si bien se han presentado resistencias para aceptar los exámenes estatales, de manera gradual se instala una cultura de la evaluación y se comprende que es un mecanismo valioso para el mejoramiento de la calidad de la educación que se ofrece en cada centro escolar de todos los tipos y niveles educativos.

Tanto el sistema de información estadística como el sistema de evaluación son innovaciones de naturaleza funcional, pues introducen nuevas tareas y también nuevas maneras de realizar estas funciones del sistema educativo.

e) En el ámbito de la *escuela* se introdujeron diversos programas para apoyar la enseñanza y el aprendizaje escolar y crear condiciones para la innovación pedagógica.

50 Ver los documentos de la Dirección de Desarrollo Educativo del IEA sobre informes de resultados 1996, 1997 y 1998. Estos documentos son de circulación interna.

51 Consultar el documento IEA *Informe de Labores 1992-1998*.

Se centró la atención en los aprendizajes denominados instrumentales, como son la lectura, la computación y un segundo idioma, que en el estado es el inglés.

Para el caso de la computación y el aprendizaje del inglés se implantaron en las escuelas secundarias generales y técnicas y en las primarias de mayor matrícula, nuevas tecnologías como los laboratorios de informática y de inglés.

En informática, el proyecto se denominó *Umbral* y consistió en el equipamiento de laboratorios de computación. En educación secundaria se trabaja con el Programa llamado *Geometra* dirigido a los aprendizajes en geometría, álgebra y trigonometría.⁵² En primaria se utiliza *Micromundos* el cual es un programa con lenguaje *logo* que permite a los alumnos elaborar sus propios diseños y apoya el aprendizaje de las distintas asignaturas del currículo de ese nivel.

Además, en esta dirección de introducción de nuevas tecnologías en el aula, se amplió introduciendo laboratorios para Internet en escuelas secundarias generales y técnicas y en centros de maestros que tuvieran las condiciones de comunicación para ello. En telesecundaria se introdujo una microcomputadora conocida como *Calculadora Gráfica TI-92*, para apoyar el aprendizaje en matemáticas (álgebra, trigonometría, cálculo, geometría) y en ciencias naturales.

Para el aprendizaje del inglés se instrumentó el proyecto *Start*, con el cual se equipó de laboratorios multiestacionales⁵³ a las escuelas secundarias generales y técnicas.

f) El componente de formación capacitación de maestros es condición *sine qua non* para que las innovaciones tecnológicas en el salón de clases funcionen.

52 Ver el estudio de Daniel Eudave sobre el impacto del uso del Programa *Geometra* en los aprendizajes de geometría y en las actitudes hacia las matemáticas. El documento final de la investigación se encuentra en prensa.

53 Cinco estaciones: audio, vídeo, computación, escritura-lectura y usos múltiples.

Mediante otro tipo de estrategias, fundamentalmente de capacitación de maestros, se introdujeron en las escuelas primarias y secundarias orientaciones para fomentar la lectura, la educación ambiental y la educación valoral-cívica, aprovechando los materiales educativos existentes.

Por lo que se refiere a los *maestros*, el Sistema Estatal Permanente para la Actualización de los maestros (SEPAM) se diseñó para atender las necesidades de formación de los docentes en ejercicio.

Al inicio de este artículo se retoma una reflexión de la maestra Ezpeleta en el sentido de que las escuelas y los maestros se encuentran en una encrucijada de procesos: por un lado la descentralización y por otro una reforma curricular y pedagógica de gran envergadura. Por lo anterior, atender de manera explícita y sistemática la actualización de maestros de educación básica era y continúa siendo ineludible, por lo que el SEPAM debe constituirse como la columna vertebral de la innovación pedagógica en el estado.

El SEPAM es la conceptualización de un programa permanente, que busca integrar diferentes componentes, provenientes de distintas acciones emprendidas en la dirección de ofrecer a los docentes oportunidades de profesionalización y formación permanente. Los componentes estatales interactúan con el componente federal derivado del Programa Nacional de Actualización y Capacitación de los Maestros (PRONAP).

Se ofrece a los docentes programas de posgrado, especializaciones y maestrías, en distintos campos de lo educativo, mediante convenios con las instituciones de educación superior de la entidad. La inscripción a este tipo de estudios es voluntaria. Además, se ofrecen programas de diplomados. Éstos significan una oferta formativa ágil y flexible pues no supone contar con prerrequisitos académicos como en el caso de los posgrados. Se diseñan para atender capacitaciones específicas, por ejemplo: gestión y proyecto escolar para directores de escuela; desarrollo cognitivo para docentes de educación especial; enseñanza de la matemática, español, ciencias

naturales, ciencias sociales para maestros de secundaria; didáctica de la literatura; formación de educadores ambientales; educación familiar y otros similares. En estos programas también la inscripción es voluntaria.

La estrategia más amplia fue la denominada *cursos-taller de cobertura estatal*. Consistió en pequeños programas formativos que se ofrecieron durante dos años en día hábil y en horario laboral a todos los docentes de educación básica (por lo que son obligatorios), se trabaja con materiales de la SEP, con instructores itinerantes⁵⁴ y se evalúan según el rendimiento de los docentes para efectos de acreditación. Con estos componentes se elimina la “capacitación en cascada”, mecanismo que diluye y empobrece los conocimientos objeto de la formación.

Los cursos-taller de cobertura estatal representaron una estrategia que tuvo como propósito la creación de un denominador común que permitiera establecer códigos compartidos de comunicación pedagógica entre todos los docentes de la entidad.

Las innovaciones de esta naturaleza requieren renovarse de manera rápida a riesgo de pervertirse. Por ello, se ha conservado la estrategia de instructores itinerantes, pero los cursos-taller ahora se realizan a petición de parte de las zonas de educación básica a través de una oferta amplia de cursos que estén en posibilidades de responder a distintas necesidades de los docentes.

El SEPAM se articula con los componentes del PRONAP que incluyen: el equipamiento de Centros de Maestros;⁵⁵ *Cursos Nacionales de Actualización* que consisten en materiales elaborados para la puesta al día en enseñanza de las matemáticas en la escuela prima-

54 En primaria, por ejemplo, 30 instructores atendieron a 6,000 profesores en español, matemáticas, historia, educación valoral-cívica. Los instructores transitan por todo el estado y los cursos se ofrecen en escuelas o centros de maestros cercanos a donde se encuentran los profesores.

55 Existen 7 de estos centros en la entidad: dos en Aguascalientes y sólo uno en los municipios de: Calvillo, Jesús María, Pabellón, San Francisco de los Romo y Rincón

ria y en la secundaria, enseñanza del español, geografía, biología, química, física e inglés en secundaria, y los *Talleres Generales de Actualización*, los cuales se trabajan al inicio de cada ciclo escolar. Además, desde 1997, se inició el proceso de acreditación de los cursos nacionales de actualización mediante la aplicación de exámenes nacionales a los maestros que estando inscritos en los cursos deciden sustentar el examen.

Entre los resultados cualitativos se puede decir que ha sido posible construir un estado de ánimo favorable hacia el trabajo pedagógico. Por su parte, los cuantitativos, derivados de la aplicación de los exámenes nacionales de acreditación indican que la entidad se encuentra en primer lugar a nivel nacional con un 32% de maestros acreditados respecto de la población total, mientras que la media nacional se encuentra en 8.2%. Si bien esto significa lo que se ha avanzado, también indica lo que falta por realizar.

Es posible afirmar que el SEPAM constituye una innovación de naturaleza funcional y a la vez comportamental y relacional pues está dirigida a realizar de nuevas maneras la formación permanente del profesorado, así como a promover nuevas actitudes y valores para enfrentar las exigencias de la actual reforma curricular y pedagógica.

g) Respecto a las innovaciones de la dimensión *alumnos*, se instrumentó un Sistema Estatal de Becas y Créditos Educativos cuyo propósito es garantizar la permanencia en la escuela y crear la necesidad de aprender. La concepción de sistema supone la integración, al menos de la información, y el establecimiento de criterios y regulaciones que favorezcan la transparencia de las asignaciones de distintos esfuerzos estatales para apoyo a estudiantes, esto significa que sólo una parte de estos apoyos es otorgado por el IEA.

de Romos. Además la Unidad Estatal de Actualización que se encuentra también en el municipio de la capital y está equipada con biblioteca, cómputo y aulas, al igual que los centros de maestros.

Los apoyos se diferencian entre aquéllos de naturaleza compensatoria y los que se dirigen a estimular el desempeño escolar sobresaliente.

Las becas compensatorias incluyen apoyo económico a alumnos de escasos recursos. Los estímulos al desempeño escolar incluyen las becas académicas que otorgan las instituciones privadas⁵⁶ y las becas denominadas *Aprobee* que entrega el IEA a aquellos alumnos de secundaria, bachillerato y educación superior que obtienen promedios arriba de nueve. Estas últimas se asignan estableciendo una cuota cercana al diez por ciento de cada institución o carrera en el caso de la educación superior. Los créditos educativos están dirigidos a estudiantes de educación superior.⁵⁷

El sistema de becas y crédito educativo es una innovación de carácter funcional, pues implica nuevas maneras de combinar los recursos financieros para destinar una parte de ellos a apoyar de manera sistemática a los alumnos.

No se agota en este artículo la descripción de las medidas de política y programas educativos que tuvieron vigencia en el periodo analizado, no obstante, en términos generales la gestión del sistema educativo 1992-1998 puede valorarse, por sus resultados, como exitosa. Sin embargo, es importante mencionar al menos dos cuestiones en las que no se obtuvieron los resultados deseados.

Por un lado, la creación de la Fundación Aguascalientes para la Excelencia Educativa. Se trata de un organismo desconcentrado del gobierno del estado, cuya misión es la de estimular el desempe-

56 Este tipo de becas se otorgaban por ley, antes de la promulgación de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, cubriendo el 5% de la matrícula y el 100% de la colegiatura. Ahora la nueva disposición establece que se otorgará un 50% de colegiatura al 10% de la matrícula en este tipo de instituciones.

57 Ver informes de la dirección del Sistema Estatal de Becas y Crédito Educativo del IEA, en los cuales se puede encontrar información sobre tipo de estudiantes, clasificaciones por género, relación entre beca y resultados de aprendizaje, distribución por nivel educativo, municipio, entre otros.

ño de los maestros en lo individual y de las escuelas como colectivo de docentes. El mecanismo que se utilizó fue el de un Premio Anual a la Excelencia Educativa al cual se inscribían de manera voluntaria docentes o escuelas de los tres niveles de la educación básica. La escasez de sus resultados se debe probablemente a que este mecanismo de reconocimiento se enfrentó a una cultura magisterial caracterizada más por la homogenización del gremio que por la valoración de la diferencia, sobre todo cuando ésta tiene que ver con los logros de las personas.

Por otro lado, una medida de política tendiente a propiciar la pertinencia de la educación preescolar consistió en la ampliación de la jornada escolar de este nivel en una hora con apoyos adicionales en educación física y artística. Lo que de inicio parecía una buena medida, fue rechazada totalmente por las educadoras con el riesgo de convertirse en un problema político-sindical. Probablemente la manera en que se concibió instrumentar la medida no fue adecuada. Toda decisión que suponga un cambio implica trabajo de negociación y concertación entre todas las partes involucradas.

3.3.2. Observaciones generales sobre las innovaciones descritas

Las innovaciones educativas, tanto las que modifican la manera de realizar una tarea habitual como los programas innovadores han sido iniciativas de la administración central de la educación y se advierten en ellas las siguientes características:

- Por la dimensión del Estado, los programas de trabajo han sido diseñados para que tengan una cobertura estatal. La bondad de este rasgo radica en que se ha podido crear un piso común para realizar el trabajo educativo el cual se inserta en un marco de reforma del sistema educativo nacional. Pensar que sí se puede realizar el proceso educativo de diversas maneras y mejorar la educación es el mensaje que se buscó enviar a la comunidad educativa.

Pero, por otro lado, una debilidad de esta estrategia de política educativa es que al existir una autoridad central fuerte que define y actúa, provoca que las iniciativas locales no surjan tan fácilmente y se genera una centralización a nivel estatal, situación que tiene el riesgo de reproducir los rasgos de dependencia con la autoridad central. Se buscó contrarrestar este efecto distribuyendo las responsabilidades entre los actores involucrados en distintos proyectos, tareas y funciones.

- A pesar de que uno de los principios establecidos en el documento del Programa Estatal de Educación (1992-1998) se refiere a que los programas y proyectos innovadores iniciarían en las escuelas y zonas más desfavorecidas, el desarrollo de las innovaciones no atendió de manera específica este principio de acción. La política de desarrollar los programas y proyectos con el criterio de “cobertura estatal” da por asentado que todas las zonas, escuelas y grupos están siendo atendidos. La realidad es que las situaciones de marginalidad y de rezago educativo requieren de atención diversa, intensa y múltiple. Los análisis llevan a afirmar que en las zonas, escuelas y grupos desfavorecidos se requiere una intervención intensiva que comprenda varios elementos al mismo tiempo, es decir, integrar un conjunto de componentes diversos que incidan en la totalidad de la vida escolar, para lograr la meta de mejorar el acceso, la retención, el aprendizaje y el egreso oportuno.
- En estos primeros años de la federalización educativa se han ido conformando grupos de profesores que se han hecho expertos en diferentes proyectos y con distintas competencias y desarrollos. Cada programa o proyecto tiene un líder responsable de su operación y un equipo de trabajo cuyo tamaño varía según las tareas particulares. Este fue el mecanismo para desarrollar las competencias locales que la federalización no centralista está exigiendo a los sistemas educativos nacional y estatales.

- En la dirección y gestión de cada innovación se observó la creación de estructuras por redes fundadas en la definición de tareas, en oposición a estructuras jerárquicas basadas en la definición de puestos.⁵⁸
- Finalmente, se trabajó teniendo presente la noción de aprendizaje, por lo que se puede decir que los responsables de instrumentar el Programa Estatal de Educación fueron aprendiendo durante el tiempo de su vigencia, de tal manera que la política educativa también “aprendió”.

4. ALGUNOS RESULTADOS DEL TRABAJO EDUCATIVO ESTATAL: 1992-1998

Con la firma del ANMEB, el sistema educativo nacional se propuso, por un lado, aumentar la cobertura de la educación básica, sobre todo en preescolar y secundaria, ya que la primaria, antes de 1993 era el único nivel obligatorio, y por lo tanto se encontraba más generalizada y, por otro, también se propuso mejorar la calidad de los aprendizajes.

Como ya se mencionó, un estudio inicial de indicadores de eficiencia y equidad de la educación básica, mostró que éstos eran heterogéneos al interior del estado y que en el tiempo no presentaban mejorías sustanciales.

En Aguascalientes sí se puede decir que el mejoramiento de los indicadores está relacionado con la coyuntura del Acuerdo y son, en gran medida, producto de las medidas, programas y proyectos derivados del PEE 1992-1998.

En este sentido, los datos cuantitativos ilustran un ángulo de la realidad de sistema estatal de educación.⁵⁹

58 Las maneras particulares de poner en operación una medida de política o un programa de trabajo es sin duda un objeto de investigación.

59 Para más información consultar: IEA, *Informe de Labores 1992-1998*.

Los años de escolaridad de la población son el indicador que sistemáticamente se asocia a otros indicadores sociales. Según la información del XI Censo Nacional de Población y Vivienda y del Conteo 1995, la escolaridad promedio de la población de 15 años o más, en Aguascalientes, pasó de 6.8 en 1990 a 7.85 en 1995 y es factible estimar que estará cerca de los nueve grados en el año 2000.

Se buscó garantizar una educación básica de 10 años, asegurando el acceso y la permanencia de los alumnos en la escuela. Sobre este punto, 9 de cada 10 niños que ingresaron en 1998 a primaria, cursaron al menos un año de preescolar, mientras que en 1992 esta cifra era inferior a cinco. Los egresados de secundaria aumentaron en un 43% a nivel estatal, pero algunos municipios como Cosío, Calvillo, Jesús María, El Llano y San Francisco de los Romo duplicaron la cantidad de alumnos que terminan su secundaria. La cobertura de atención a niños de 5 a 14 años pasó del 83% en 1992 al 95% en 1998.

La matrícula en cada nivel educativo creció: en educación preescolar aumentó un 28%, en primaria el 10.6%, en secundaria el 40%, en educación media el 63.8% y en educación superior el 78.8%.

La eficiencia terminal de la primaria pasó del 83.4% en la generación 1986-1992 al 94.1% en la de 1992-1998.

En tanto que la eficiencia terminal de la secundaria transitó del 70.4% en la generación 1989-1992 al 77.4% en la generación 1994-1997, aunque con variaciones importantes por municipio.

Por lo que respecta a los resultados de aprendizaje, si bien los instrumentos de medición utilizados en cada nivel educativo son distintos, sí proporcionan información acerca de la situación en la que se encuentran. Tanto en la primaria como en la secundaria y en educación media, los promedios estatales en términos de porcentaje de respuestas correctas fluctúan entre 40% y 50%, con variaciones importantes entre escuelas y grupos. La reflexión ya expresada, ha conducido a afirmar que cuando se persiguen los ob-

jetivos de eficiencia cuantitativa y mejoramiento de la calidad de los aprendizajes al mismo tiempo, no es posible conseguir ambos con el mismo grado de éxito. Esto significa que un sistema educativo puede avanzar de manera más rápida en los indicadores de acceso a la escuela y de permanencia en ella, mientras que en los índices de calidad de los aprendizajes, el proceso es más lento.

Resultados invisibles o tal vez menos tangibles son las modificaciones que se empiezan a advertir entre grupos de maestros y otros actores del proceso de reforma respecto a la creación de consensos y modos para lograrlo; los temas pedagógicos que se refieren a la materia del trabajo docente en particular y los asuntos educativos en lo general, ocupan un lugar en las conversaciones, preocupaciones y propuestas de atención.⁶⁰

La pregunta acerca del impacto de la descentralización en la calidad de la educación, es amplia, requiere de otras aproximaciones teóricas, metodológicas y empíricas, que este estudio no se planteó como objetivo principal. No obstante, se afirma que fue posible reducir las variaciones entre municipios y entre zonas de educación básica.

5. APROXIMACIONES ANALÍTICAS: CONDICIONES PARA LA INNOVACIÓN

Los sistemas educativos de los estados adquieren a partir de la década de los noventa una centralidad inédita, derivada de los procesos crecientes de descentralización y globalización.

60 El aprendizaje producido en la gestión del sistema estatal de educación durante seis años, permite advertir por un lado la agenda pendiente y por otro las posibilidades de diseñar el futuro. En cuanto a lo primero se encuentra la formación inicial de maestros en las escuelas normales, su rezago de años está frenando la reforma impulsada desde la SEP y respecto a lo segundo está la atención a la equidad y un trabajo educativo que coordine de manera productiva las instituciones de educación media y superior de la entidad, entre otros.

Los sistemas educativos locales se encuentran inmersos en una reforma educativa compleja ya que por un lado se renueva la gestión del sistema educativo nacional en un marco de federalización no centralista y por otro asisten una reforma pedagógica de amplio espectro que incluye nuevos planteamientos del currículo y de su enfoque pedagógico que exige modificar la formación inicial de maestros y también la actualización de los que se encuentran ya en servicio.

No obstante las nuevas condiciones de los sistemas educativos locales, no se advierten aún cambios substantivos en las prácticas de la gestión escolar; ya que la escuela es el lugar donde cobra sentido concreto la política y la gestión macrosistémica de la educación.

Algunas limitaciones de la estrategia descentralizadora provienen de su utilización como fuente de legitimación política de los gobiernos como modalidad de distribución de responsabilidades y conflictos, como mecanismo político para una mejor *governabilidad*⁶¹ de los aparatos burocráticos o como estrategia para hacer frente a los costos y condiciones del ajuste estructural de las economías nacionales.

En América Latina, pocas reformas descentralizadoras han asumido original y explícitamente propósitos de mejoramiento de la eficiencia y calidad de los resultados educativos escolares.⁶²

El caso mexicano de la descentralización del sistema educativo es un ejemplo de una reforma cuyos propósitos eran legitimar a un régimen políticamente desgastado. La descentralización se enmarcó en el discurso de “un nuevo federalismo” y en la “reforma del

61 Ver Tenti Fanfani, Emilio, *La Escuela Vacía*. Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1993, pp. 17.

62 En algunos países la reforma descentralizadora del sistema educativo se vio acompañada de otras reformas, por ejemplo, del currículo nacional, de la formación de maestros o de los materiales educativos, como en el caso de México. Este tipo de reformas sí se propusieron mejorar la calidad de la educación. Ver Álvarez, Benjamín y Ruiz-Casares, Mónica. *Senderos de Cambio. Génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y El Caribe*. Washington, USAID, 1998.

estado”, al que se añadió el discurso referente a la equidad y la calidad de los servicios educativos dominante en la región.

A pesar de lo anterior y de lo ya señalado en la primera parte de este trabajo, los gobiernos estatales asumieron de manera diferencial y con distintos ritmos, los desafíos y oportunidades que podría significar la federalización no centralista. A esta reforma, se añadieron otras de naturaleza pedagógica y laboral que han complejizado los procesos de reorganización de los sistemas educativos estatales.

Con todo lo anterior se quiere decir que la reforma descentralizadora del sistema educativo mexicano, si bien es una condición necesaria para la innovación, no es suficiente. En este sentido, ¿a qué se debe que el estado de Aguascalientes haya aprovechado la coyuntura de la descentralización y de un nuevo gobierno y otras entidades no pudieron hacerlo de la misma manera? Seguramente esta pregunta tiene variadas respuestas según la historia de cada estado, sus condiciones políticas, sociales y culturales y su desarrollo económico, entre otras condiciones estrictamente locales.

Enseguida se plantean algunas hipótesis respecto a las condiciones locales, que han sido favorables a la innovación educativa en este nuevo marco de la gestión del sistema educativo nacional.

Los resultados educacionales de cobertura y eficiencia de la educación estatal antes enunciados son significativos. No obstante, para juzgar el impacto de un proceso tan complejo como la descentralización habrá de desentrañarse una controversia: ¿fueron las personas y equipos de trabajo o fue el contexto local propicio y favorecido por una política federal de descentralización, los actores del cambio?

Los resultados observables ¿son producto de las innovaciones descritas y otras más? ¿Son efectos de políticas educativas anteriores? ¿Son acaso el reflejo de los cambios sociales, políticos, culturales y económicos más amplios que están aconteciendo en la sociedad? ¿Se deben a un contexto político, económico y cultural

favorable de la entidad? ¿Son producto de la voluntad política y la capacidad de un equipo de trabajo institucional? ¿Qué peso específico tienen uno y otro tipo de factores para explicar los resultados relativamente exitosos de un proceso de reforma como el que se ha referido?

La experiencia de Aguascalientes permite identificar de manera inicial algunos factores y su interacción para explicar los resultados mencionados.

Respecto a las condiciones del entorno económico y político-cultural, la perspectiva de la descentralización y de un ejercicio federalista bien pudiera ser uno de los indicadores más evidentes del desarrollo y de la modernización de las sociedades contemporáneas.

Además de los impulsos lógicos del crecimiento y desarrollo económico para favorecer los procesos descentralizadores, también los factores políticos y culturales han jugado un papel decisivo.

En particular, en Aguascalientes han coincidido varios procesos sociales que dieron lugar a la instrumentación relativamente exitosa de innovaciones educativas en el marco de un proceso descentralizador impulsado desde el centro, operado desde la entidad y determinado por los procesos específicos de un desarrollo económico intensivo y sustentado en capital foráneo; por un desarrollo político en transición que capitaliza el trabajo de las últimas décadas y que vive también una fase intensiva de modernización en la toma de decisiones debido al respaldo coyuntural de una administración que se gestó a partir de 1992, alternancia política que ha significado el ingreso de nuevos actores políticos al escenario estatal y finalmente el reconocimiento de que la sociedad aguascalentense ingresó a una fase evolutiva parcialmente modernizadora, es decir, heterogénea, urbanizada, industrial, educada, proclive al cambio aunque no necesariamente opuesta a las estructuras verticales de gestión.

Una innovación tan fuerte como la descentralización de la educación es más factible cuando se recrea en sociedades que están

predispuestas a cambios de fondo sin que necesariamente medie la violencia, aunque a condición de que los citados cambios sean paulatinos y no trastocuen radicalmente esquemas de autoridad y los intereses de poder creados.

De manera particular se advierte la presencia de factores políticos, los cuales se asocian con la voluntad política del gobernante que sitúa a la educación como una prioridad de gobierno; contar con competencia para la concertación entre actores y entre instituciones, así como capacidad de negociación y mantenimiento de los equilibrios político-sindicales. Por otro, fue importante contar con una autoridad definida, con liderazgos compartidos y concebir la reforma de la educación como un proceso incluyente.

En el ámbito de los saberes profesionales, el estado cuenta con competencias locales formadas y con posibilidades de hacerlo,⁶³ con conocimiento acerca de la realidad del sistema educativo o estrategias de investigación para producirlo de manera rápida que se traducen en la capacidad para construir una visión de presente y futuro del sistema educativo en tanto conjunto de actores, procesos, políticas e instituciones.

Respecto a la dimensión de la gestión institucional, se debe señalar que el IEA es un organismo público descentralizado que cuenta con un amplio margen de autonomía. Esta característica favoreció las decisiones para integrar equipos de trabajo funcionales y flexibles; para ordenar con nuevas prioridades el destino de los recursos y realizar un manejo racional y eficiente de los mismos; para definir “líderes de proyecto” y establecer consensos acerca del sentido de la educación a través del trabajo colegiado en distintos niveles de la estructura del sistema educativo.

63 La Universidad Autónoma de Aguascalientes tiene una tradición de más de 20 años en la formación de profesionales de la educación. La descentralización significó para estos profesionales una oportunidad para poner a disposición del sistema educativo sus competencias.

Factores asociados al entorno de la entidad como son los que se refieren a características favorables de su geografía, de comunicación, de tránsito entre municipios y localidades, los cuales fue factible potenciar a favor de los procesos de gestión de la innovación.

En otro orden de ideas, el factor humano, comprendido como el conjunto de actores y agentes de la reforma, jugó un papel importante en los procesos de reforma e innovación de la educación estatal.

Para el desarrollo y operación de los distintos programas de trabajo las decisiones se orientaron a la integración de equipos de trabajo, la designación de líderes de proyecto y la definición de tareas y procedimientos con la incorporación de profesores de los distintos niveles de la educación básica.

La estructura del servicio educativo en Zonas de Educación Básica, que agrupa escuelas de preescolar, primaria y secundaria, atendidas por un equipo de supervisores de los tres niveles favoreció la operación de los programas tanto de origen estatal como de origen federal.⁶⁴

La organización sindical de los maestros estuvo presente desde la Comisión de Educación que elaboró la primera versión del Programa Estatal de Educación.

Las relaciones entre el IEA y el sindicato fueron difíciles durante los primeros meses de 1993, por resistencias que provenían más de su comité ejecutivo nacional que por diferencias respecto al proceso de descentralización. Las movilizaciones magisteriales⁶⁵ se en-

64 Si bien para el desarrollo del sistema educativo la presencia de los programas federales es importante, en la entidad se ha trabajado en la dirección de conquistar la autonomía en las decisiones para establecer los modos específicos de llevarlos a cabo e incluso de reorientarlos, jerarquizarlos y vincularlos con las iniciativas propias. Este aspecto de la relación entre el gobierno federal y el gobierno del estado es un elemento fundamental del proceso de federalización no centralista. Esta relación se construye no sin tensión sobre nuevas bases.

65 Más de 10,000 profesores salieron a la calle, algo nunca antes visto en Aguascalientes. Ver la obra de Salvador Camacho Sandoval y Yolanda Padilla Rangel, *op. cit.*, en especial el tomo IV.

frieron e incluso se suspendieron con la llegada del periodo vacacional. La negociación se utilizó como estrategia permanente para mantener la relación entre la autoridad educativa y el sindicato.

Las organizaciones de padres de familia, empresariales, los medios de comunicación y otros actores sociales estuvieron presentes con distinto grado de vinculación en el proceso de reforma del sistema estatal de educación.

Un equipo técnico integrado por profesores y profesionales de distintas disciplinas de las ciencias del hombre se ubicó en las oficinas centrales del IEA y fue el responsable de asumir el diseño e instrumentación del proceso de reforma de la educación a través de un nuevo estilo de gestión institucional, caracterizado por la creación de consensos, el trabajo colegiado y la negociación.

Otra pregunta sobre los resultados de la descentralización podría ser: ¿Fue el equipo que ha dirigido la reforma el provocador de los cambios o éstos vienen desde el antes de 1992? ¿Es un resultado de la conjunción de ambos?

En un intento por responder este interrogante es posible identificar elementos estructurales que son dados por el entorno político, económico y cultural que se ha descrito; por la situación magisterial; por la caída de Jongitud, líder de Vanguardia Revolucionaria y por la pérdida del liderazgo social de los maestros, que ahora se busca recuperar. Todo esto ha sido un caldo de cultivo por cerca de 20 años. Por otro lado, es posible identificar factores que precipitan los procesos de cambio, éstos son de naturaleza coyuntural como son: la decisión de descentralizar el sistema educativo que coincide con el cambio en la gestión gubernamental y una nueva generación de gobernantes; una sociedad que demanda mejor educación y la necesidad de contar con una fórmula pertinente para integrar un equipo de trabajo estratégico que en los hechos conduzca los proyectos de trabajo en la dirección prevista.

6. REFLEXIONES FINALES

El enfoque macrosistémico elegido para analizar la gestión institucional y la innovación educativa, privilegia una aproximación desde las formulaciones de reforma realizadas por los aparatos gubernamentales; por tal razón, no se consideran otro tipo de innovaciones, las que surgen y se desarrollan a iniciativa de los actores en una institución escolar particular. En este punto se abren nuevas perspectivas para la investigación educativa, de manera particular, para indagar sobre las innovaciones a nivel institucional o microsistémico así como sus relaciones con las que se promueven desde lo macrosistémico.

En relación con la pregunta del estudio, es decir, ¿es la descentralización una condición institucional para la innovación educativa en los sistemas educativos estatales? Habría que señalar lo siguiente:

- La descentralización es una condición necesaria, aunque no suficiente para provocar la innovación. En Aguascalientes, la federalización de signo no centralista se comprendió como una oportunidad para acercar las soluciones a los problemas aunque se advirtió que por sí misma no garantiza mejores resultados educacionales.
- Sin embargo, el nuevo contexto de la reforma institucional del sistema educativo favoreció que en el estado se tomaran decisiones de cambio en estructura organizativa, de creación de marcos jurídicos acordes a la nueva realidad, de fomentar innovaciones dirigidas explícitamente a mejorar la profesionalización de los maestros y para apoyar los aprendizajes escolares.
- La interacción de varios componentes que combinados entre sí se puedan convertir en el motor de las acciones tanto de definición de política como de diseño y operación de programas específicos de desarrollo educacional se requiere para que se produzca la apropiación y la responsabilidad por la educación estatal.

En estos primeros años de la federalización de la educación, en Aguascalientes se pusieron en juego tanto factores de naturaleza estructural como aquellos definidos como coyunturales.

- La política educativa se define y realiza mediante una combinación de saberes. Un tipo de conocimiento es resultado de procesos de investigación contruidos con el rigor metodológico del quehacer científico para responder interrogantes particulares; otros saberes se encuentran en la experiencia de los actores y las instituciones. Además, el diseño de políticas educativas se enfrenta con las contradicciones derivadas de intereses de grupo, para lo que se requiere sensibilidad que permita identificar áreas de oportunidad.⁶⁶

La incorporación de distintos actores del sistema educativo ayudó a la definición de políticas y programas, sin embargo, aún preocupa que esas definiciones se queden sólo en el ámbito de los estrategias y que la base magisterial en particular y la sociedad en su sentido más amplio, perciban las orientaciones de la tarea educativa como capricho de pocos y por lo tanto comouna moda pasajera.

- El proceso de reforma de estos primeros años de la descentralización ha transitado del rechazo y la resistencia a la simpatía o aceptación relativa y, finalmente a la cooperación, muestra de ello son los resultados de eficiencia de la educación y los cambios que ya se advierten en la conducción de los centros escolares. La interacción de factores, como los enunciados, ha facilitado el tránsito del conflicto y la resistencia al consenso acerca de la necesidad de mejorar de manera sustantiva el sistema estatal de educación.

66 Para ampliar esta reflexión ver Instituto Internacional de Planificación de la Educación-UNESCO. "Investigación y política: mixtura compleja", en *Carta Informativa del IPE*, vol. XV, núm. 1, París, enero-marzo, 1997 pp. 1-4.

Se puede decir que para mantener al sistema educativo, se requiere que haya innovación suficiente para que esté vivo, pero al mismo tiempo, estabilidad suficiente para que no se desintegre. De ahí que a la educación se le asigne al mismo tiempo las funciones de conservar y de transformar.

La federalización no centralista del sistema educativo significa una oportunidad de desarrollo. Como dice Arnaut,⁶⁷ esta decisión y el proceso que conlleva ha conseguido generar densidad educativa donde no existía, no sólo por los maestros y el centro (la propia SEP), sino por la capacidad para dirigir los cambios.

No obstante el camino andado, aún persisten los viejos dilemas de la educación: formar para el desarrollo humano integral o hacerlo para la competitividad; fomentar la unidad a través de la diversidad; impulsar lo propio reconociendo lo ajeno; innovar a partir de la tradición y buscar la eficiencia sin descuidar la equidad. Avanzar en su solución implica diseñar con responsabilidad el futuro.

Para concluir, las reformas de la educación en tanto proceso cultural, social y político, así como de los sistemas educativos en tanto instituciones, requieren de cambios estructurales y funcionales. Respecto a estos últimos, las reformas necesitan al menos cinco ingredientes básicos: sencillez, pragmatismo, coraje, convicción e iniciativa; y aquéllas tienen más probabilidades de lograr sus propósitos si se realizan a pie y cara a cara con las personas que hacen posible los proyectos de trabajo. ❁

67 *Ibidem.*