

La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes

Leonardo M. Álvarez Córdova*

En diciembre de 1992, un nuevo grupo directivo llegó a hacerse cargo del Instituto de Educación de Aguascalientes, organización creada sólo unos meses antes para administrar el sistema educativo que apenas había sido transferido por parte del gobierno federal al gobierno del estado. Este grupo no tenía experiencia laboral en el sistema educativo de Aguascalientes, un sistema que tradicionalmente había sido hostil a la gente ajena a la organización. Los nuevos directivos eran comandados por Jesús Álvarez Gutiérrez, hombre entrado en los treinta años que –aunque era oriundo de Aguascalientes– no había participado en la política estatal hasta la campaña del gobernador Otto Granados.¹

Sería natural esperar que este grupo de directivos tendrían pocas oportunidades de permanecer en sus puestos en una organización en la que el sindicato había llevado a la renuncia de la mayoría de los directores de servicios educativos en los dos decenios anteriores. Sin embargo, en contra de estas predicciones, Álvarez Gutiérrez y su grupo

* El autor se encuentra actualmente en la Universidad de San Diego.

Artículo recibido: 06/1999. Artículo aceptado: 11/1999.

¹ Es pertinente señalar que el autor de este artículo no tiene ninguna relación de parentesco con Jesús Álvarez Gutiérrez y no lo conoció hasta mayo de 1998, cuando empezó a hacer trabajo de campo sobre el sistema educativo en el estado. El trabajo en Aguascalientes es parte de un diseño de investigación más amplio sobre el funcionamiento del sistema educativo en distintos estados y los efectos organizacionales de los sistemas de evaluación en la educación pública primaria. En este estudio se llevó a cabo trabajo de campo en los estados de Sinaloa y Aguascalientes. Un tercer estado fue considerado en el diseño original de la investigación, pero fue descartado debido a limitaciones de tiempo y recursos.

iniciaron y pusieron en marcha una reforma educativa sin precedentes en cualquier estado de la república: reestructuraron por completo la operación de la organización, llevándola a un sistema de administración desconcentrado por municipios; transformaron los mecanismos de supervisión y el papel de los supervisores escolares; incrementaron los días efectivos de clases más de 20 por ciento; desarrollaron un sistema de actualización del magisterio completamente nuevo; introdujeron laboratorios de cómputo e inglés en las escuelas; crearon una fundación para incentivar la excelencia académica e incrementaron notablemente el sistema de becas existente; desarrollaron (por primera vez en México) un sistema de evaluación basado en exámenes para todos los niños de sexto de primaria y tercero de secundaria; promovieron innovaciones pedagógicas que efectivamente llegaron a las aulas, y, más importante, cambiaron e infundieron energía a la forma en que trabajaba la gente en las escuelas públicas.

Estos cambios ocurrieron en una organización en la que existían grupos de poder —como la dirigencia sindical y los inspectores escolares— que claramente tenían los recursos para vetar o sabotear la reforma. Estos grupos se verían afectados en sus intereses y manera de trabajar por esta reforma; por lo tanto, tenían buenas razones para oponerse a ella. Así entonces, las preguntas naturales son: ¿cómo pudieron Álvarez Gutiérrez y su equipo llevar a cabo estos cambios?; ¿cómo implementaron una reforma en estas circunstancias?; ¿hay algo que podamos aprender de lo que ellos hicieron en Aguascalientes?

La dificultad de implementar cambios en el gobierno

No fue sino hasta los años setenta que se prestó atención al tema de la implementación de políticas como algo digno de estudio; antes de esto no existían tratamientos formales al respecto, y la implementación era un proceso que se daba por sentado: se veía como algo automático en cuanto una decisión había sido tomada por un cuerpo de gobierno. Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky cambiaron radicalmente esta perspectiva (iniciando el estudio de dicho tema) con la publicación de su análisis de un programa federal para crear empleos en Oakland, California.² El argumento principal de este estudio es que la implementación es un proceso político complejo, en el que existen múltiples actores con la ca-

² Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973).

pacidad de vetar el avance de una política. Los puntos en los que la política puede ser vetada se llaman “intersticios”;³ mientras más de estos intersticios tenga una política, menos probable es que se logre implementar de acuerdo con el plan original. En el análisis del programa federal de creación de empleos, encontraron más de setenta de estos puntos, lo que hacía sumamente improbable que pudiera llegar a ser implementado.⁴

Otra contribución importante de Pressman y Wildavsky fue señalar la importancia de la cadena causal implícita en el diseño de la política, y la necesidad de una coherencia con los objetivos buscados. De acuerdo con ellos, las políticas frecuentemente están basadas en relaciones causales muy débiles —o con mayor frecuencia muy enredadas— entre las acciones y las soluciones. Si consideramos que los problemas públicos son complejos (es decir, que involucran múltiples elementos pertenecientes a distintos sistemas, con interacciones entre ellos), difíciles de definir,⁵ y las tecnologías para tratar con ellos frecuentemente se desconocen o están en proceso de ser desarrolladas, resulta claro que el implementar políticas públicas es un proceso extremadamente difícil.

El efecto de la obra de Pressman y Wildavsky en la comunidad académica fue muy importante: dio lugar al desarrollo de numerosos estudios sobre implementación de políticas públicas. Los resultados de estos estudios fueron principalmente pesimistas, pues mostraban las limitaciones de la acción del gobierno.⁶ De acuerdo con Berman —un autor importante en el campo—, para implementar políticas que

³ El término en inglés es *clearance*.

⁴ Pressman y Wildavsky consideran que si cada uno de estos “intersticios” es un evento estadísticamente independiente y existe una probabilidad de 80 por ciento de obtener la aprobación en cada uno, las probabilidades de pasar efectivamente todos los intersticios son sumamente bajas (menos de una en cinco millones). De acuerdo con este análisis, lo sorprendente no es que las políticas no sean implementadas con frecuencia sino que algunas lleguen a realizarse. Por supuesto, podemos cuestionar la validez de tomar cada intersticio como un evento independiente, ya que los factores organizacionales y políticos están inmersos en sistemas mayores que imponen condiciones y relacionan las probabilidades de éxito de un evento con otro. Pero aun considerando estos factores como eventos no independientes, existe el problema de que la falta de éxito en uno de estos puntos reduce las posibilidades de pasar otros. Así pues, este cambio conceptual no implica necesariamente que las posibilidades de éxito de una política serán mayores.

⁵ Existen múltiples preferencias que no pueden ser jerarquizadas de manera ordinal y no existe un mecanismo algorítmico que permita alcanzar soluciones óptimas. Véase Charles Lindblom (1992). Este tipo de problemas son llamados también “problemas mal estructurados”. Véase Herbert Simon (1973), pp. 181-201.

⁶ Wildavsky (1987) ha argumentado constantemente que las políticas que implican un cambio sustantivo de comportamiento por parte del público generalmente están condenadas al fracaso y que debemos llevar a cabo una “retirada estratégica en los objetivos”, en relación con lo que el gobierno debería intentar hacer.

impliquen un cambio sustantivo es necesario tener: 1) mínimo conflicto de metas; 2) pocas agencias involucradas; 3) una teoría causal adecuada, y 4) un ambiente político estable.⁷ Como estas condiciones no se cumplen la mayor parte del tiempo, lo que los funcionarios pueden hacer es llevar a cabo una implementación adaptativa que involucre negociación y ajustes mutuos entre los participantes involucrados. Así entonces, sabemos dónde empezarán nuestras políticas, pero (aunque conocemos la dirección en que nos pueden llevar) no sabemos dónde terminarán.

La implementación de las políticas educativas en México

El sector educativo mexicano tradicionalmente ha sido rico en ideas pero pobre en resultados. En los últimos 30 años se han llevado a cabo varias reformas educativas, cada una con objetivos similares pero con perspectivas distintas. Aunque esto puede ser visto como resultado de un sistema presidencial en el que cada seis años se inventan nuevas políticas para “romper” con el pasado y establecer un programa más ambicioso y relevante para el nuevo presidente, todos estos cambios también reflejan que existe una brecha en las expectativas de estas reformas y su implementación.

No son escasos los ejemplos sobre las dificultades de implementar políticas públicas en el sector educativo mexicano⁸ que se relacionan con una situación política conflictiva (con un sindicato muy grande, complejo y poderoso): recursos escasos, organizaciones pobremente desarrolladas, metas muy amplias (y, en la práctica, ambiguas) y una sociedad constantemente cambiante que poco a poco plantea mayores demandas al aparato educativo. Es claro que el sistema educativo mexicano es un ambiente político complejo en el cual es difícil implementar políticas públicas. Los cambios radicales en las prácticas existentes tienen pocas probabilidades de tener éxito y generalmente requieren mucho tiempo y esfuerzo.

En este contexto, la implementación de la reforma educativa en Aguascalientes definitivamente es una anomalía. De entrada espera-

⁷ Paul Berman (1980), pp. 205-227.

⁸ Un ejemplo particularmente ilustrativo de estas dificultades son los intentos por descentralizar la educación pública básica, que empezaron al final de los años setenta (con la desconcentración administrativa) y que tardaron 15 años en materializarse, a pesar de que este asunto estaba en el centro de la agenda educativa de los presidentes De la Madrid y Salinas de Gortari.

ríamos que dicha reforma fuera interrumpida o severamente dismi-
nuida durante su implementación. ¿Cómo podemos explicar todos estos cambios en el estado de Aguascalientes? ¿Qué podemos aprender de lo que hizo la gente en el Instituto de Educación de Aguascalientes? Para responder a esto examinaremos el proceso de implementación de las reformas.

El estado de Aguascalientes

Aguascalientes está localizado en el centro geográfico de la república mexicana; por esta razón, está muy bien comunicado con el resto del país. Es uno de los estados más pequeños del país; en 1995 su población era de 863 000 mil habitantes –menos de uno por ciento de la población total de México–, con un área de 5 589 kilómetros cuadrados, lo cual lo hace el tercer estado más pequeño del país. Su población se concentra fuertemente en la capital, la ciudad de Aguascalientes, donde vive 62 por ciento de sus habitantes.⁹

El estado tiene una base demográfica sólida y una actividad industrial fuerte y dinámica. La economía de Aguascalientes creció a una tasa promedio de 6.8 por ciento en los últimos cinco años, más del doble del promedio nacional.¹⁰ De hecho, en los decenios más recientes el estado pasó de ser un exportador de mano de obra a atraer residentes de otras entidades federativas: de acuerdo con el censo de 1990, 7.7 por ciento de la población de Aguascalientes había sido residente de otro estado cinco años antes.¹¹

Aguascalientes tiene muy buenas comunicaciones: desde la capital es posible llegar por carretera a casi todos sus municipios en una hora o menos; además, casi en todos ellos la población tiene fácil acceso a la cabecera municipal. En términos de servicios, su situación es también privilegiada según estándares mexicanos: en 1990 sólo 1.67 por ciento de la población habitaba en viviendas carentes de electricidad, agua potable y drenaje;¹² de hecho, como estado, ocupa el primer lugar en provisión de estos servicios en la república mexicana.¹³

Dado su tamaño, estabilidad política, demográfica y sus buenas

⁹ Página de internet del estado de Aguascalientes: www.aguascalientes.gob.mx.

¹⁰ Página de internet sobre Aguascalientes, de mexonline.com: www.mexonline.com/aguacal.htm.

¹¹ Instituto de Educación de Aguascalientes (1994).

¹² *Ibid.*

¹³ *Mexonline, op. cit.*

comunicaciones, Aguascalientes tradicionalmente ha sido considerado un buen lugar para poner a prueba programas piloto del gobierno federal. La política educativa no ha sido la excepción, y ha habido varios programas en esta área como el Proyecto Escolar, que consiste en una metodología para identificar problemas escolares y otras necesidades, y establecer proyectos que involucren a maestros y padres de familia para atender tales deficiencias.

Historia de la política educativa en la entidad

Aunque Aguascalientes tiene la imagen de un estado altamente innovativo en términos de política educativa, no siempre ha sido así. Antes de 1978 la administración de las escuelas federales en todo el país estaba centralizada en la Ciudad de México. Aunque existían varios representantes de las oficinas educativas federales (hasta 17 en algunos casos), no había un funcionario responsable de representar y coordinar los esfuerzos de la Secretaría de Educación Pública en todo lo concerniente a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) en cada entidad. Con frecuencia ocurría que los problemas burocráticos eran llevados directamente a la Ciudad de México para su resolución, donde podían pasar meses antes de que se les atendiera (debido precisamente a la sobrecarga de trabajo de estas oficinas). Además, no existía coordinación ni coherencia en la implementación de las políticas educativas en un estado, porque los representantes de cada área se comunicaban directamente con sus superiores en el centro y no con sus colegas en el estado.¹⁴

Dada esta situación, en 1978 la Secretaría de Educación Pública estableció un programa de desconcentración administrativa (con miras a desarrollar una descentralización administrativa) que consistía en transferir funciones, equipo, información y personal de las oficinas centrales a otras unidades, y en nombrar delegados que estuvieran a cargo de todo esto. Los nuevos delegados concentrarían a sus órdenes todas las oficinas previamente dispersas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y serían responsables de procesar y de hacer todos los pagos, asignaciones y cambios de plaza. En resumen, los nuevos delegados estarían a cargo de operar el sistema educativo y de aplicar las normas y políticas federales.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se

¹⁴ SEP, (1982), p. 249.

opuso fuertemente a esta medida, por temor a que condujera a un debilitamiento o fragmentación de su poder sobre los trabajadores de la educación. Los delegados de la SEP tuvieron una alta tasa de rotación debido a los conflictos con el sindicato.¹⁵ Aguascalientes no fue la excepción; el sindicato había tenido una fuerte influencia en los asuntos políticos del estado y dos de sus gobernadores habían sido líderes sindicales.¹⁶

En 1978, Humberto Martínez de León fue nombrado delegado de la SEP en el estado. Anteriormente había sido rector de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, contaba con el apoyo del secretario de Educación y aparentemente había sido bien aceptado por el gobernador. Sin embargo, su nombramiento no fue del agrado de la dirigencia sindical porque afectó la forma en que ellos repartían las plazas docentes.¹⁷ Así entonces, el sindicato señaló con prontitud que la educación no estuviera "en manos de gente ajena al magisterio ya que desconocían la problemática y no estaban interesados en el sistema educativo".¹⁸ En mayo de 1980 la gente del sindicato tomó los edificios de la delegación y declaró que no los dejaría hasta que el delegado fuera removido de su cargo. Como consecuencia de esto, Martínez de León tuvo que renunciar a su puesto.¹⁹

El nuevo delegado sería Mario Aguilera Dorantes, un maestro y funcionario con muchos años de servicio en la educación pública. Había sido funcionario de la SEP (oficial mayor y delegado en Zacatecas) y también de la UNESCO. Por su trayectoria y dedicación a la educación pública, difícilmente podría ser cuestionado por nadie en el estado en cuanto a su autoridad moral y experiencia en el sector educativo.

Aguilera Dorantes estuvo a cargo de los servicios de educación pública en el estado durante cinco años. Desde el principio manifestó una fuerte preocupación por la calidad de la educación pública en la entidad, pues consideraba que el problema del acceso estaba prácticamente resuelto en el estado. Con esta inquietud, promovió un estudio acerca de la calidad de la educación pública en Aguascalientes; la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) se encargó de llevar a cabo el trabajo. Los resultados fueron sumamente desalentadores, puesto que 84.1 por ciento de los estudiantes en la muestra que se

¹⁵ Véase Juan Prawda (1987), p. 209.

¹⁶ Los gobernadores en cuestión son Enrique Olivares Santana y Refugio Esparza Reyes.

¹⁷ Véanse las declaraciones de Humberto Martínez en Margarita Zorrilla (1997), p. 12.

¹⁸ *El Sol del Centro*, Aguascalientes, 17 de febrero de 1979, *op. cit.*

¹⁹ Véase Zorrilla, *op. cit.*

empleó no pudieron aprobar un examen elaborado con base en los objetivos de aprendizaje establecidos en los libros de texto oficiales.²⁰

El estudio resultó sumamente polémico, dados los resultados, y ocasionó fricciones fuertes con el sindicato. Aguilera Dorantes acordó con el secretario de Educación Pública que el estudio no sería publicado porque podría producir una reacción muy negativa por parte de la dirigencia sindical. Entre otras cosas, el trabajo de la UAA descubrió que muchos maestros consideraban que uno de los factores que incidían en la baja calidad de la educación pública era el mismo sindicato.²¹

En esos tiempos, las relaciones entre la SEP y el SNTE se habían tensado por los intentos gubernamentales de descentralizar la educación pública básica.²² Los desacuerdos adicionales que ocasionó en Aguascalientes la realización del diagnóstico de la UAA llevaron a los líderes sindicales a organizar protestas en contra de la actuación de Aguilera Dorantes. Sin embargo, no hicieron explícitas estas causas de descontento sino que utilizaron como pretexto, para movilizar a los maestros, algunas demoras en los pagos de los cheques. El conflicto terminó con la renuncia de Aguilera Dorantes en febrero de 1985.²³

Durante los siguientes siete años, la SEP nombró en la entidad tres directores de la Secretaría de Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado, el cual, a partir de 1984, sería el nuevo nombre de las delegaciones (con la diferencia de que estas últimas abarcarían los servicios estatales y federales y sus titulares serían nombrados de común acuerdo entre el gobernador y el secretario de Educación Pública). Uno de ellos era ex dirigente sindical; el líder informal del sindicato, Carlos Jonguitud Barrios, había convencido al secretario de Edu-

²⁰ Véanse Delegación Regional de la SEP y Universidad Autónoma de Aguascalientes (1990). La muestra fue de 890 alumnos y 29 grupos. Aunque el estudio fue realizado en 1983, no fue publicado sino hasta 1990, cuando Aguilera Dorantes era presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación.

²¹ Entrevista con Aguilera Dorantes por Yolanda Padilla y Salvador Camacho, citada en Margarita Zorrilla, *op. cit.*, pp. 15-16.

²² En 1982, Miguel de la Madrid asumió la presidencia de la República. Durante su campaña presidencial abogó fuertemente por la descentralización de la administración pública, especialmente en los sectores Salud y Educación. De acuerdo con esta directriz, la SEP empezó a promover que los estados asumieran la responsabilidad sobre la educación pública básica en el país; sin embargo, esta política no encontró mucho eco ni en los gobernadores estatales ni en la dirigencia sindical. El sindicato veía en ella una amenaza a su integridad como organización nacional y los gobernadores probablemente estaban preocupados por el efecto desestabilizador que podría acarrear el asumir responsabilidades adicionales sin contar con recursos extra para enfrentarlas. Al respecto, véase el capítulo "Los intentos de desconcentración y descentralización del sector educativo (1978-1988)", en Leonardo Álvarez (1991).

²³ Entrevista con Aguilera Dorantes, por Yolanda Padilla y Salvador Camacho, en Zorrilla, *op. cit.*

cación, Miguel González Avelar, de que las representaciones estatales debían estar en manos de gente del sindicato.

El contexto nacional de la descentralización y el nuevo gobierno de Otto Granados

En este nuevo ambiente, Carlos Salinas de Gortari y su entonces secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, promovieron decididamente la descentralización de los servicios educativos. El sindicato era menos poderoso y combativo después de la caída del viejo cacique Carlos Jonguitud Barrios en 1989. La nueva dirigencia, de Elba Esther Gordillo, tenía menos control de los trabajadores y dependía en principio del apoyo del gobierno para poder sobrevivir.²⁴ Esto no significa que Salinas de Gortari o la SEP pudieran forzar a la dirigencia sindical a aceptar cualquier clase de políticas en el sector educativo, ya que también dependían de esta dirigencia para mantener estable la situación. Si la dirigencia sindical percibía que la nueva situación no respondía en lo absoluto a sus intereses, bien podía crearle problemas a la SEP. Otra opción (aunque peligrosa para ellos) era simplemente dejar más espacio para que la disidencia sindical saliera con sus demandas; era claro que en ese momento le resultaba más difícil al gobierno negociar con sus opositores dentro del sindicato. Por lo tanto, se llegó a un nuevo equilibrio de fuerzas; el gobierno podría ejercer mayor presión sobre el sindicato para que aceptara sus políticas modernizadoras, pero había limitaciones muy claras.

El gobierno federal promovió activamente la descentralización, y finalmente logró un acuerdo al respecto con el sindicato. El 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la

²⁴ Como es bien sabido, Elba Esther Gordillo ha continuado ejerciendo una fuerte influencia en los asuntos sindicales, aun después de concluido su ejercicio como secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Aparentemente ha preservado el sistema de poder basado en lealtades personales directas, pero con mucho menos uso de mecanismos coercitivos violentos. Ahora el SNTE es una organización más plural y ello dificulta su control de la dirigencia sindical. Tenemos que añadir a esto que la capacidad de maniobra de Gordillo se vio limitada por el hecho de que Salinas había mostrado ya a los líderes sindicales que podía ser tan rudo como ellos (pero con más recursos a su disposición); jugar su propio juego. Primero encarceló a Joaquín Hernández Galicia "la Quina" por posesión ilícita de armas (más otras muchas acusaciones). Después, la presión social y magisterial para eliminar a Jonguitud del panorama sindical aumentó. Al final, Jonguitud se vio forzado a declarar su retiro total y definitivo de la vida sindical. Es sumamente significativo que estas declaraciones ocurrieron justo después de que el viejo cacique saliera de una reunión en la oficina del presidente Salinas de Gortari. Véase *La Jornada*, 24 de abril de 1989, p. 1.

Educación Básica; lo suscribían el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE. Este acuerdo estipulaba las condiciones generales para llevar a cabo la descentralización educativa, pero era necesario negociar con cada gobernador –y con las dirigencias sindicales seccionales en cada estado– la manera en que se llevaría a cabo la transferencia de servicios educativos en cada entidad.

El 7 de junio de 1992 el gobierno del estado de Aguascalientes y el gobierno federal firmaron el acuerdo específico que formaliza la transferencia de recursos y responsabilidades al gobierno del estado. En ese momento, se formalizó también la instauración del Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA) como la entidad responsable de la operación y administración de los servicios de educación pública en el estado. El IEA tendría un rango similar al de una secretaría dentro del gobierno del estado, pero contaría con un estatus legal independiente como organismo descentralizado. Esto significaba que el nuevo instituto podría contar con mayor libertad en términos administrativos, particularmente en lo concerniente al manejo de su presupuesto y sus propiedades.

La llegada de Otto Granados

Al momento de la descentralización, Otto Granados Roldán estaba en su campaña electoral para la gubernatura del estado como candidato del Partido Revolucionario Institucional. Era un hombre muy joven para ser gobernador (35 años cumplidos cuando tomó posesión, en diciembre de 1992). Había sido colaborador muy cercano del presidente Salinas; fue director de Comunicación Social de la Presidencia de la República desde que Salinas inició su mandato en 1988.

La candidatura de Granados Roldán a la gubernatura de su estado natal puede ser vista como una recompensa por parte de Salinas de Gortari por su lealtad y la efectividad de sus servicios; pero también puede ser vista como una manera en que el presidente podía extender y mantener su influencia en los estados –aun después de terminado su periodo de gobierno–. Si Granados Roldán se convertía en gobernador (lo cual era casi seguro desde su nominación como candidato del PRI) contaría con una excepcional red de relaciones con los funcionarios del gobierno federal y un inusual buen acceso al presidente Salinas.

Otto Granados era abogado, con una maestría en Ciencias Políticas. Había empezado su carrera en el gobierno como secretario particular de una importante figura de la política mexicana, Jesús Reyes

Heróles, cuando éste fue secretario de Educación Pública (1982-1985). En esa posición desarrolló un interés por la política educativa y un conocimiento del contexto institucional que tal vez después como gobernador, lo harían más receptivo a reformas en el sector educativo.

Cuando Grandos asumió la gubernatura del estado, decidió nombrar a Jesús Álvarez Gutiérrez director del IEA. Álvarez Gutiérrez había sido secretario técnico de la Comisión de Educación, creada por el gobernador electo –después de ganar la elección– para analizar las políticas educativas que serían apropiadas durante su periodo de gobierno. Álvarez Gutiérrez también había sido coordinador general de la campaña del candidato a gobernador.

Álvarez Gutiérrez era originario del estado de Aguascalientes y había sido un colaborador cercano del gobernador, pero no tenía experiencia en el campo educativo –más allá de su papel en la Comisión de Educación–. Tenía una licenciatura en Relaciones Internacionales, por la misma escuela donde el gobernador había obtenido su maestría en ciencias políticas (El Colegio de México), y había trabajado cerca de él en la oficina de la Presidencia de la República. También tenía una maestría en Economía por la Universidad Johns Hopkins. Aunque todas las habilidades y credenciales lo hacían valioso para el gobernador, también lo convertían en alguien completamente ajeno a la burocracia del sector educativo. De este modo, contaría con la ventaja de su cercanía con el gobernador, y con la desventaja de ser considerado –por los principales actores políticos dentro de las instituciones de educación pública en Aguascalientes– ajeno al sector educativo.

La situación era sumamente interesante pues, por primera vez, el gobierno estatal estaba a cargo de la educación pública básica en la entidad. Dependía por completo de su decisión política, imaginación y habilidades con esta responsabilidad: podían tomar una posición defensiva y tratar de minimizar los problemas políticos que seguramente aparecerían, o podían intentar construir algo propio e innovar sobre lo que estaban recibiendo.

Era un reto considerable; un nuevo grupo directivo a cargo de un sector tradicionalmente conflictivo (cuyas entrañas realmente no conocían), en un momento en que el personal estaba desarrollando el conocimiento de cómo manejar los problemas operativos más usuales (como pagar a tiempo a los maestros) y en una transición en que la dirigencia seccional del sindicato estaría buscando maneras de aprovechar la nueva situación para aumentar su poder relativo.

Los logros en el campo educativo en Aguascalientes (1992-1998)

Hubo logros sustanciales en el ramo educativo en los años que el grupo dirigido por Jesús Álvarez se hizo cargo del IEA. Las tasas de eficiencia terminal en secundaria aumentaron 43 por ciento.²⁵ Hubo también un aumento importante en la escolaridad promedio de la población: en 1990 la población del estado tenía un promedio de 6.8 años (para la población de 15 años de edad o más), y aumentó a 7.85 en 1995, y a un estimado de 8.4 en 1998. Con esto mejoró en relación con otros estados, pasando de ser el decimosegundo, al cuarto estado en el país en términos de escolaridad promedio,²⁶ un incremento sin paralelo en otros estados de la república.

Tal vez menos visibles para un observador externo, pero igualmente relevantes, fueron los cambios administrativos durante este sexenio. Uno de los más importantes fue la regionalización de los servicios administrativos con la creación de coordinaciones de zona de educación básica (cuyos titulares serían nombrados y removidos libremente por el director del instituto y no por el sindicato). Este cambio puede parecer menor, pero en realidad fue muy relevante para dar mayor control al Instituto sobre la implementación de las políticas educativas.

Otra acción de gran importancia en el primer año de gestión de Álvarez Gutiérrez —que también ayudó a las autoridades del Instituto a lograr una mayor influencia y control sobre el funcionamiento del sistema educativo en el estado— fue el desarrollo de la clave única: un sistema de información que permitió archivar, y tener acceso en un solo registro, el historial académico y la información básica de cada estudiante. A partir de entonces, por primera vez en el estado —y en cualquier otro de la república mexicana— cada estudiante tendría una clave única con la cual toda su información sería archivada y localizada.

Ese mismo año, el IEA negoció con el sindicato alargar el calendario escolar de menos de 180 días de clases al año a un total de 200, y lo llevó a comprometerse a que esos días se respetarían; es decir, que se harían efectivos y que las autoridades contarían con el apoyo del sindicato para asegurar su cumplimiento. Éste fue un logro inusual, puesto que Aguascalientes amplió el calendario escolar antes que ningún

²⁵ Otto Granados (1997), p. 13.

²⁶ *Ibid.*, p. 14.

otro estado. De hecho, establecieron el precedente para la expansión del calendario escolar que promovió el gobierno federal. El hecho de que la dirigencia seccional del SNTE aceptara hacer cumplir el calendario también era un logro considerable si tomamos en cuenta que tradicionalmente habían protegido a los maestros que hacían “puentes” vacacionales fuera del calendario escolar.

Otra innovación de la nueva dirigencia del IEA fue la creación de la Fundación Aguascalientes para la excelencia educativa, y el establecimiento de un nuevo sistema estatal de becas. La Fundación Aguascalientes fue creada para promover la enseñanza, el aprendizaje y la administración en el sector educativo. Para estos propósitos, estableció premios en cada una de las categorías y formó un consejo directivo integrado por reconocidos profesionistas, representantes de los padres, así como por algunos representantes del IEA.

En términos de becas, el IEA comenzó otorgando becas compensatorias a estudiantes de bajos ingresos, y después estableció becas para estudiantes con alto desempeño en secundaria, preparatoria y universidad. El Instituto estableció también un programa de créditos educativos para estudiantes universitarios. El número total de becas aumentó de 4 000 en 1992 a 43 000 en 1997.²⁷

Una innovación muy visible fue el establecimiento de laboratorios de computación y de inglés en las escuelas públicas secundarias y, posteriormente, en las escuelas públicas primarias. Para 1998, 120 escuelas primarias habían sido provistas de laboratorio de cómputo y 61 escuelas secundarias habían sido dotadas con un laboratorio de computación y uno de inglés. Además, las cuatro escuelas normales en el estado fueron equipadas con laboratorio de cómputo. Estos laboratorios iban acompañados de cursos sobre el uso de las computadoras y, en el caso de las secundarias, de maestros de inglés.

Una parte importante de todas estas reformas educativas fue la creación del Sistema Estatal Permanente para la Actualización del Magisterio (mejor conocido como SEPAM), que proveía programas de actualización sobre métodos pedagógicos y contenidos curriculares para todos los maestros del estado. Además de esto, había programas de administración escolar para directores y supervisores escolares. Los cursos para los maestros eran obligatorios, duraban un año y se efectuaban en horario laboral un viernes de cada mes. Este programa (según lo revelaron numerosos maestros entrevistados) permitió a los

²⁷ *Ibid.*, p. 15.

maestros actualizar sus conocimientos, mejorar su enseñanza y compartir experiencias. También le permitió a las autoridades atacar deficiencias académicas.

La pieza final de las reformas educativas en el estado fue el establecimiento de un sistema de evaluación basado en exámenes externos (a partir de los contenidos del currículum escolar) para todos los niños de sexto de primaria y tercero de secundaria. El sistema incluía también exámenes para todos los grados en una muestra de escuelas. La existencia de exámenes externos permitió al Instituto identificar problemas existentes en términos de aprendizaje y concentrar los recursos (como el contenido y amplitud de los programas de actualización). Aunque el establecimiento de un sistema de evaluación aparentemente es una política muy sencilla y razonable, Aguascalientes fue de hecho el primer estado de la república que desarrolló un sistema de esta naturaleza, y es de notarse además que su aplicación fue censal (para toda la población con un grado escolar).

El equipo de trabajo de Álvarez y su integración

Las reformas en el Instituto de Educación de Aguascalientes no fueron llevadas a cabo por una persona o por una burocracia institucional sino por un equipo directivo; la mayoría de ellos llegaron junto con Jesús Álvarez Gutiérrez al IEA. Es interesante saber cómo se formó y cómo estaba compuesto este grupo: las principales protagonistas de este cambio –además de Álvarez Gutiérrez– fueron Margarita Zorrilla y Pilar González; ninguna de ellas había conocido a Álvarez antes de la campaña ni tampoco habían trabajado anteriormente en el IEA. Margarita Zorrilla tenía una maestría en Investigación Educativa y también había recibido preparación pedagógica; además, había pasado prácticamente toda su vida profesional trabajando como profesora en la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Pilar González tenía una licenciatura en Investigación Educativa por la UAA, donde había sido alumna de Zorrilla; sin embargo, González realmente no había dedicado su práctica profesional al sector educativo sino que pasó la mayor parte de su carrera en la administración pública en Aguascalientes (en organismos estatales y federales).

Ambas profesionistas se integraron a la Comisión de Evaluación que había establecido el gobernador electo para aconsejarlo sobre las políticas más adecuadas que se iban a seguir durante su sexenio en el

sector educativo. González entró a la comisión por su relación con el presidente de la misma, Javier Aguilera García, quien había sido su jefe en la delegación de la Secretaría de Comercio. Zorrilla fue invitada en razón de ser una académica reconocida en materia educativa en el estado.

Estas dos mujeres posteriormente se convertirían en el motor de todas las innovaciones en el Instituto de Educación. Había una división de labores y responsabilidades muy interesante entre ellas y el director del Instituto. Entre todos discutían las necesidades y problemas del Instituto en términos educativos, y elaboraban propuestas concretas. Sin embargo, Álvarez Gutiérrez esperaba que ellas desarrollaran en detalle y le dieran seguimiento a estas ideas. Álvarez Gutiérrez frecuentemente tomaba el papel de guiar las indagaciones y la discusión al terreno de lo que estimaba políticamente factible; además de esto, el director del Instituto procuró proteger a este equipo creativo de las luchas políticas con el sindicato, donde la mayor parte del tiempo negociaría directamente él mismo o enviaría a otros operadores políticos. Jesús Álvarez también se encargaba de hacer que la burocracia del Instituto se moviera en la dirección de las reformas que estaba promoviendo.

En un principio, Álvarez Gutiérrez le ofreció a Zorrilla hacerse cargo de la Dirección de Investigación Educativa del IEA; no obstante, después le ofreció el puesto de secretaria ejecutiva del Consejo Estatal Técnico de la Educación. El Consejo era una entidad burocrática que databa de los años cuarenta y que supuestamente se encargaba de hacer estudios técnicos y consultas para asesorar al director del Instituto. Sin embargo, el Consejo no había hecho mucho trabajo en el pasado y era más bien una figura decorativa. Zorrilla ha contado varias veces la historia de cómo fue ofrecida esta posición –enfrente de ella– a varios distinguidos maestros en la entidad y la rechazaron. Finalmente Álvarez Gutiérrez decidió ofrecerle el puesto a ella; lo aceptó en el entendido de que desde esa posición llevaría a cabo el tipo de trabajo que originalmente había planeado efectuar.

El cambio de la Dirección de Desarrollo Educativo al Consejo Estatal Técnico de la Educación resultó ser muy afortunado para los objetivos de innovación educativa de Margarita Zorrilla. La posición de esta institución entre los maestros y su presencia en el estado harían las cosas mucho más fáciles que partiendo de la Dirección de Investigación Educativa. En palabras de Pilar González (que en ese momento trabajaba con Zorrilla –después se convertiría en directora de Planeación del Instituto):

Hubo un hecho muy afortunado, totalmente fortuito, que nos permitió poder trabajar en el sistema educativo. Inicialmente el licenciado Álvarez le ofreció a Margarita la Dirección de Investigación Educativa y de hecho existió en el Instituto. Pero, por alguna circunstancia, buscaba también el licenciado Álvarez quien se hiciera cargo del Consejo Estatal Técnico de la Educación. Delante de Margarita lo ofreció a varios profesores, más o menos eminentes, y todo el mundo lo rechazó, porque era así como el reducto de la nada. No hacía ningún trabajo significativo, no era importante, no tenía presencia, entonces todo mundo decía que no. Margarita dijo bueno, pues, yo le entro, cuando se lo propuso el licenciado, y eso fue terriblemente afortunado, porque el Consejo tiene una presencia dentro del magisterio, aunque no haga nada. Si hubiésemos estado dentro de una Dirección de Investigación Educativa, no creo que hubiéramos podido tener una penetración con los actores, como la tuvimos desde el otro nombre, hubiéramos hecho quizá lo mismo, pero la penetración no hubiera sido igual. Porque al hablar del Consejo Estatal Técnico de la Educación, eso ya tenía una presencia, una relevancia dentro de los maestros, etc. Entonces eso fue totalmente accidental; muy afortunado.²⁸

Es muy interesante el hecho de que el Consejo no tuviera estatus jurídico. Aunque operaba con cierto personal y le eran asignados algunos recursos presupuestales, nada de esto estaba formalizado —era tan sólo un consejo consultivo sin recursos materiales—. Sin embargo, su presencia simbólica e institucional entre los maestros era muy real. El consejo se convirtió, al final del sexenio, en la Dirección de Desarrollo Educativo (que tampoco tenía un estatus legal todavía). Para esas fechas, el nombre de la dirección ya estaba fuertemente identificado con el de Margarita Zorrilla y las reformas de su grupo. En mayo de 1998, cuando visité el estado y entrevisté a gente en todos los niveles de la organización del sistema educativo, la Dirección de Desarrollo Educativo era ampliamente conocida y respetada entre los maestros. De hecho, tenía una presencia institucional muy fuerte por las evaluaciones periódicas y programas de actualización que llevaba a cabo en todo el estado. Es pertinente señalar que el grupo de trabajo de Zorrilla no era grande; en realidad comenzó con un grupo muy reducido, con pocos recursos, y aumentó gradualmente su personal (aunque el total nunca superó las 15 personas). Desde esta pequeña organización diseñarían y dirigirían programas de cuantiosos recursos.

Otra parte muy importante del equipo de trabajo de Álvarez Gutiérrez es la Dirección de Educación Básica. Todos los funcionarios de

²⁸ Entrevista con Pilar González, 6 de julio de 1998.

este grupo provenían de la organización y habían sido maestros o funcionarios en administraciones anteriores. Eran los encargados de la operación práctica del sistema educativo en el estado. No obstante, este grupo nunca estuvo tan cercano a la toma de decisiones como el grupo que se originó bajo el liderazgo de Zorrilla. De hecho, estos funcionarios fueron parte instrumental de la reforma, pero sólo después de que los programas habían sido diseñados y se habían echado a andar. La razón de esto es que frecuentemente se resistirían a la introducción de innovaciones, argumentando que no eran prácticas ni factibles. En dichos casos, no comunicarían bien el significado de las reformas. Sin entusiasmo a la hora de ser presentadas, las innovaciones tendían a ser descartadas por la gente de las zonas escolares y de las escuelas.

Dadas estas circunstancias, lo que Álvarez Gutiérrez decidió hacer fue dar al equipo de Zorrilla la responsabilidad de desarrollar las innovaciones. Después le encargaría a la Dirección de Planeación —que terminó dirigiendo Pilar González— que se asegurara de su realización. Cuando los proyectos estaban ya funcionando, entonces se los entregaba a la Dirección de Educación Básica para su operación cotidiana. Sus palabras son instructivas en relación con esta situación:

Si yo les digo de entrada a los de Educación Básica [...] hace cinco años o seis, que les dije: “Vamos a meter laboratorios de informática en las secundarias”, se asustaron. ¿A qué hora? Los maestros no van a querer, no están capacitados, los alumnos van a echar a perder las máquinas, eso no sirve, en fin [...] Entonces la idea pasa primero a Desarrollo Educativo, luego se pilotea, bajo el control de Planeación, y luego ya: “Ya ven, señores, sí se puede: hay gente en los laboratorios, tus maestros están capacitados, son tus alumnos, encargarte de eso”. Entonces, ahora sí, ya el Departamento de Secundarias cuida sus laboratorios de computación y de inglés. En fin, cada nivel cuida lo que le va correpondiendo.²⁹

Hubo también otros actores que fueron importantes dentro del equipo de trabajo de Álvarez. Empleó a algunas personas que poseían su propio capital político y redes de relaciones entre los maestros para ayudarlo en las negociaciones. Sin embargo, estas personas no durarían mucho en sus puestos dada la naturaleza conflictiva de su trabajo y la gran tensión que hubo con el SNTE durante los primeros meses de la gestión de Álvarez Gutiérrez. También empleó gente que tenía una reputación y experiencia previa en el campo educativo para con-

²⁹ Entrevista con Jesús Álvarez, 16 de julio de 1998.

vertirse en coordinadores de zona, como veremos en la sección concerniente a la implementación de la regionalización.

Las primeras acciones

La Comisión de Educación y su diagnóstico inicial

El trabajo de la Comisión de Educación fue determinante para que Álvarez Gutiérrez fuera nombrado director general del IEA y en la influencia que lograría tener con el gobernador. Este trabajo también fue importante para establecer la dirección inicial del trabajo que se llevaría a cabo en el IEA. En la Comisión, mucha gente fue invitada a consulta: líderes sindicales, distinguidos académicos y políticos, ex funcionarios del sector educativo; prácticamente todos los actores importantes que tenían un interés definido en la política educativa. Como resultado de esta multiplicidad de voces, faltaba orden y dirección en la discusión en relación con la educación. Cuando Margarita Zorrilla y Pilar González se dieron cuenta de esta desorganización de ideas, decidieron trabajar juntas para elaborar un documento con un tratamiento claro y sucinto del problema, y con propuestas concretas razonables. Coordinaron sus esfuerzos con Jesús Álvarez, que resultó ser un conducto receptivo e inteligente para hacer las propuestas. Al mismo tiempo, otro grupo de gente trabajó en una propuesta paralela.³⁰ Al final, el documento que Álvarez Gutiérrez coordinó fue mucho más claro y tuvo mayor consistencia programática. De hecho, el trabajo de la Comisión de Educación superó las expectativas que tenía el gobernador. En palabras del propio Jesús Álvarez:

Una de las comisiones de la que el gobernador no esperaba mucho era de la de educación. Él tenía sus ojos puestos en la inversión, en el campo y en lo que era Solidaridad a nivel nacional, que para él iba a ser el programa de desarrollo social. A la hora de entregar los documentos —ya en noviembre, un poco antes de su toma de posesión— se empiezan a revisar los documentos de las diferentes comisiones y había una disparidad enorme entre el producto que nosotros estábamos entregando y lo que los demás estaban entregando. Este producto era congruente, era consistente, había objetivos, había metas muy concretas, había acciones, ya propuestas muy claras. Ahí se entusiasmó ya el Gobernador. Entonces, a lo

mejor él tenía dudas de quién iba a poner en Educación pero ya en el momento que entregamos el documento él dijo: “Pues ya; te vas a educación”... Porque el Presidente de la comisión era otra persona.³¹

La consistencia del documento fue muy importante porque sentó el precedente de que posteriormente se desarrollarían los programas y las políticas en el IEA. No tenían un plan muy detallado sobre cómo llevar a cabo las cosas, sino que aprendieron en el camino sobre lo que era factible y cómo se podía lograr. Sin embargo, tenían este método de trabajo consistente en diagnosticar los problemas, especificar metas y —algo no muy común en las organizaciones del sector público mexicano— evaluar su propio desempeño en relación con los objetivos que habían fijado para sí mismos.

El gobernador no le había dado un mandato explícito al director del IEA sobre qué es lo que debería hacer, pero Álvarez Gutiérrez tenía una idea bastante clara de por dónde empezar. Sin embargo, tendría que aprender a captar los intereses del gobernador, que se revelarían con la interacción y sus reacciones al trabajo del grupo. La manera en que el equipo resolvería los problemas de efectuar cambios fue descubierta por ellos con el paso del tiempo y por medio de la experimentación de nuevas ideas. El siguiente extracto de una conversación con Jesús Álvarez Gutiérrez es particularmente elucidador sobre este proceso:

Jesús Álvarez: Es decir, no había un camino; lo hemos ido haciendo, lo hemos ido encontrando. No teníamos un paradigma. Lo que nos ayudó mucho fue que en ese momento se dio el gran acuerdo nacional para descentralizar la educación. Entonces, por primera vez íbamos a tener oportunidad de hacer cambios en nuestros límites [...] Tenemos la apertura, la posibilidad de implementar cambios: un gobernador consciente de lo que se tenía que hacer, que también había pasado por la SEP, en la época de Reyes Heróles y que además quería en ese momento demostrar ante Salinas de Gortari que las ideas que él tenía a nivel nacional se iban a poder realizar en Aguascalientes. Entonces él tenía también una especie de interés político.

Leonardo Álvarez: ¿Entonces él le dio una especie de mandato implícito en esos términos?

J.A.: Sí.

L.A.: ¿O muy explícito?

J.A.: No, no, implícito, implícito. O sea, yo también tuve que ir entendiéndolo. Porque no, tampoco hubo un mandato explícito. De hecho, lo

³⁰ Véase Zorrilla, *op. cit.*, pp. 37-38.

³¹ Entrevista con Jesús Álvarez, Pilar González y Margarita Zorrilla, 22 de junio de 1998.

fuimos sorprendiendo a él con las cosas que íbamos haciendo y él se iba entusiasmando. Y entonces hacíamos cosas, se entusiasmba, iba con el Presidente, el Presidente lo felicitaba, regresaba: “hagan más cosas”. Así, nos íbamos retroalimentando. Así fue, realmente no fue planeado. Yo creo que todo nuestro proceso ha sido así.³²

Una de las primeras cosas que Álvarez y su equipo hicieron al ingresar al IEA fue un diagnóstico de cómo estaba la educación pública básica en Aguascalientes. Para este trabajo contrataron al Centro de Estudios Educativos (CEE) en la Ciudad de México. El estudio sería un esfuerzo bilateral entre el CEE y el IEA. Por el lado del Instituto, fue coordinado por Margarita Zorrilla; el responsable por parte del CEE era Pablo Latapí, un académico reconocido en el país.

El diagnóstico encontró que “la situación en las diferentes regiones del estado era muy desigual; que en las localidades con condiciones más críticas, el deterioro había aumentado en los últimos ciclos escolares, y que en los setenta y en los ochenta, Aguascalientes prácticamente no había avanzado en el campo educativo de la manera en que se esperaba”.³³

Mientras tanto, Jesús Álvarez ya había decidido regionalizar los servicios educativos e integrar todos los niveles de educación básica mediante un solo coordinador regional. Esta política fue un giro radical de las prácticas administrativas existentes, tanto en términos conceptuales como operativos. Álvarez Gutiérrez tenía buenas razones para proceder de esta manera:

Era mejor reorganizar territorialmente a las escuelas, de los tres niveles, por municipio para que pudieran trabajar juntos, en equipo, los supervisores de distintos niveles con un jefe que se pudiera responsabilizar de todo. Porque si no, bueno los de preescolar “yo ya hice mi tarea y los que no sirven son los de primaria” [...] Los de primaria decían “es que los niños llegan sin saber ni tomar el lápiz, ¿pues qué les enseñan en preescolar?” Y a los de sexto de primaria les importaba muy poco si el niño continuaba en secundaria. Y en cambio ahora, ya todos lo ven como su responsabilidad que el niño sí siga. Entonces dijimos: “¿Y cómo le podemos dar seguimiento a ese niño para que no se nos pierda al cambiar de escuela o de municipio? Vamos a meterle una clave única a los alumnos”.³⁴

³² *Ibid.*

³³ Granados, *op. cit.*, p. 8.

³⁴ Entrevista con Álvarez, González y Zorrilla, 22 de junio de 1998.

De hecho, la regionalización, la introducción de la educación básica como un concepto integrado y el establecimiento de la clave única fueron los cambios más importantes en el principio de la gestión de Álvarez Gutiérrez y su equipo. Les permitirían comunicar una visión de la organización educativa desde un principio, así como tener un efecto sustantivo en la implementación de la política educativa en el estado. Veamos en seguida cómo fue implementada la regionalización —el más complejo y políticamente delicado de estos cambios.

La regionalización y su implementación

Una de las primeras acciones que Jesús Álvarez anunció al asumir su nuevo puesto fue la descentralización de los servicios educativos a los gobiernos municipales. La idea era consolidar la administración de todos los servicios de educación básica en un municipio, bajo una sola dirección, y transferir la responsabilidad de su supervisión a los presidentes municipales. Sin embargo, esta reforma encontró una fuerte oposición por parte de la dirigencia nacional del SNTE; en ese momento estaban tratando de ajustarse a la descentralización en los estados y probablemente consideraron que una mayor descentralización podría poner en riesgo la integridad del sindicato. Los presidentes municipales tampoco demostraron entusiasmo por esta política. La idea resultaba demasiado atrevida dadas las condiciones existentes en el sector educativo y la capacidad administrativa de los gobiernos municipales. Álvarez Gutiérrez reconocería después que era una decisión bastante aventurada el intentar llevar a cabo semejante proyecto en ese momento.³⁵

El sistema educativo en Aguascalientes estaba organizado por zonas escolares, cada una supervisada por un inspector escolar (eran aproximadamente cien zonas). Todos los inspectores respondían directamente a un subdirector en las oficinas centrales (de primarias, preescolar, secundaria, etc.) y constituían el enlace entre las escuelas y los funcionarios estatales (previamente federales). Sin embargo, los inspectores escolares no necesariamente eran leales a las autoridades del IEA. De hecho, la mayoría probablemente debían más su puesto (y lealtad) a sus relaciones con el sindicato —el cual tenía que proponerlos para la plaza— que a las autoridades, que tan sólo tenían que aceptar el nombramiento.

³⁵ Entrevista con Jesús Álvarez, 16 de julio de 1998.

Evidentemente, unos pocos funcionarios estatales no podían supervisar efectivamente lo que hacían en el campo cientos de inspectores escolares. De hecho, los inspectores escolares tenían que ser los ojos y los oídos de los funcionarios estatales. Si optaban por no serlo, ¿cómo podría obligarlos? Claramente era muy difícil dado que estaban protegidos por el sindicato y eran autónomos en sus trabajos. La información que manejaban y la función mediadora que desempeñaban los ponía en una posición muy especial, en la cual podían decidir cómo balancear o hacer compatibles las políticas de las autoridades y las directrices del sindicato en los centros escolares. En algunos casos, el inspector escolar podía optar por no hacer nada, puesto que hubiera sido difícil que se notara su falta de trabajo. En caso de ser más comprometido y aventurado, podía también hacer sus propios arreglos para solucionar los problemas, aun si se desviaban un poco de la norma. Frecuentemente se encontraban en una posición que les permitía aumentar su propio poder haciendo arreglos particulares para cada caso, de acuerdo con el balance de fuerzas existentes, la naturaleza del problema y sus propios intereses. En palabras de Jesús Álvarez:

Los supervisores y los directores eran un coto de poder. Se consideraron incluso como un poder independiente. Era, la SEP por un lado, el Sindicato por otro lado, y, en tercer lugar, pero de manera autónoma, los supervisores y los directores. Ellos tomando decisiones, ellos incluso enfrentando a ambos cuando no les parecía algo: enfrentando directamente al Sindicato y directamente a la autoridad. Y la verdad es que, pues era una instancia que sí se manejó bastante independiente. Creo que ahora en Aguascalientes podemos decir que no son un poder independiente.³⁶

En el pasado, los inspectores escolares habían demostrado en todo el país que podían ser un obstáculo considerable a políticas e innovaciones que alteraran el *statu quo*.³⁷ Por lo tanto, cambiar la manera en que llevaban a cabo su trabajo no era algo trivial, dado que esto amenazaría su poder (que, sabemos, era considerable). La regionalización hizo precisamente eso; al agrupar a los inspectores por zonas escolares (correspondientes a las municipalidades existentes en el estado) bajo la dirección de un coordinador —nombrado directamente por el

director del Instituto—, el IEA tendría más influencia y control sobre el trabajo y las actividades cotidianas de los inspectores.

Cuando Jesús Álvarez se dio cuenta de que la descentralización no era una política factible, se concentró en llevar a cabo una regionalización de los servicios por municipio, pero ahora bajo la supervisión del IEA. El nuevo esquema consistió en consolidar todos los equipos de supervisión en un municipio, bajo la dirección de un coordinador de Zona de Educación Básica (la ciudad de Aguascalientes fue la excepción, pues tenía ocho coordinaciones de zona). Anteriormente los inspectores escolares trabajaban por su cuenta, sin oficinas y sin alguien que los supervisara regularmente (más allá de los reportes que tenían que hacer a sus respectivos jefes de departamento —preescolar, primaria, secundaria); ahora habría un coordinador en cada zona, que se haría responsable de supervisar a los inspectores e integrar todos los servicios educativos en la zona.

Esta reforma no sería bien acogida por los inspectores escolares, ya que les restaría discrecionalidad al ponerlos bajo la supervisión directa de otro funcionario.³⁸ De hecho, este cambio ponía en riesgo su base de poder. Paradójicamente, si la regionalización había de tener éxito, necesitaría tal vez no el apoyo pero al menos la aquiescencia de los inspectores escolares como grupo; algo sumamente improbable.

Álvarez Gutiérrez estaba muy consciente de esta situación cuando pensó en llevar a cabo dichos cambios. En vez de tratar de imponerlos de manera repentina, decidió desarrollar primero un conocimiento de la gente que tenía alguna presencia o liderazgo en el sector educativo, y establecer relaciones con ellos. De este modo, pasó la mayor parte de sus primeros meses en el IEA en juntas de trabajo con maestros de todos los niveles educativos en los distintos municipios. Era una manera de identificar necesidades y problemas (y el tipo de respuestas a ellos que la gente esperaba del director del Instituto), así como quiénes eran los líderes del magisterio en el estado y cuáles las redes de relaciones existentes entre ellos. Mientras tanto, los planes para la regionalización eran negociados y desarrollados.

El conocimiento que Álvarez Gutiérrez obtuvo en estas reuniones le permitió identificar a los principales líderes y saber qué tan asequibles eran. Procedió entonces a reclutar como coordinadores de zona a personas con una influencia importante dentro de las redes informales de la

³⁶ *Ibid.*

³⁷ En tiempos de la desconcentración administrativa, frecuentemente organizaron resistencia y evitaron dar información de cómo iban las escuelas, con el objeto de crear problemas a delegados que consideraban indeseables. Irónicamente, los delegados dependían de los inspectores escolares para poder efectuar cambios y consolidar su posición; una situación muy vulnerable. Véase Álvarez (1991).

³⁸ Véase “No les agradó a los inspectores que los pusieran a trabajar”, *El Sol del Centro*, Aguascalientes, 26 de octubre de 1993, sección local, p. 1.

organización educativa. Esta estrategia podía dar resultados perversos y dejar aislados a Álvarez Gutiérrez y a su equipo, con el control operativo de la educación en manos de un grupo que podría desafiar sus políticas. Sin embargo, lo que él vio fue la oportunidad de enlistarlos a su causa y –tomando la idea de Zorrilla en relación con los equipos de supervisión– transformarlos en un nuevo tipo de directivos. Quería usar el poder y la influencia que ejercían estos líderes para lograr las reformas que él y su equipo cercano estaban desarrollando. En sus propias palabras:

La gran crítica que nos hacía el magisterio era que los licenciados habíamos venido a tomar el control de la educación sin haber sido maestros, y que desconocíamos por tanto la problemática de los maestros. Entonces yo pensé que esto nos daba la oportunidad de poner como responsables de cada Coordinación de Zona de Educación Básica a un maestro. Decidí decirle al sindicato: “Los maestros tienen los puestos de responsabilidad más importantes; nosotros somos como asesores o apoyo, pero ellos son las autoridades”. Entonces, también dijimos: “Que esta figura no vaya a ser una plaza de base sindicalizada”. Porque entonces ya perdemos lo que siempre hemos dicho del supervisor; el supervisor no tiene que ser de base.

Los supervisores de nivel de preescolar, primaria o secundaria sí son de base y no le estaban respondiendo al Instituto de Educación. Si poníamos un coordinador que fuera maestro, pero, que su posición de coordinador fuera una plaza de confianza, entonces los hacíamos obligarse con el Instituto de Educación, y así sucedió. Yo seleccioné a líderes naturales de los maestros, algunos de ellos por su capacidad académica y otros simplemente líderes políticos.³⁹

Como la decisión de regionalizar se tomó en el primer mes de la gestión de Álvarez Gutiérrez en el IEA, se tenía que preparar el terreno de inmediato. La prioridad sería capacitar a los inspectores escolares y redefinir su tarea de una posición básicamente burocrática a una de fuerte influencia sustantiva y pedagógica en el mejoramiento de la educación y las prácticas escolares.⁴⁰ Esto estaba lejos de ser una estrategia obvia para tratar con los problemas educativos en la

³⁹ Entrevista con Jesús Álvarez, Pilar González y Margarita Zorrilla, 22 de junio de 1998. Álvarez Gutiérrez no se basó únicamente en su propio juicio para decidir con quién entrevistar y cómo acercarse a las diferentes personas; contrató a un par de asesores que conocían bien a la gente del sector educativo del estado. Para decidir la división geográfica de las zonas escolares, Álvarez contó con la asesoría de José Manuel Rivas, maestro y ex director de educación federal en el estado. Véase Zorrilla, *op. cit.*, p. 67.

⁴⁰ De hecho, se cambió el título de inspectores escolares por uno más amable, el de supervisores.

entidad; claramente presentaba un alto riesgo, puesto que el esfuerzo se concentraría en uno de los grupos más poderosos y reticentes de la organización educativa. Las razones de esta estrategia son explicadas por Zorrilla:

El trabajo de reorganización institucional del sistema educativo federal se puso en marcha desde la supervisión escolar. La decisión de iniciar un proceso de reforma de largo alcance para la educación básica, desde la instancia de la supervisión escolar, obedeció a dos razones principales, una de carácter institucional y otra de tipo profesional. En el primer caso, partimos del reconocimiento que la supervisión, en tanto instancia organizativa, se encuentra ubicada en una posición estratégica entre la administración central y la escuela singular, y ello constituye potencialmente una opción para impulsar una comunicación más eficiente dentro del sistema educativo. Por otro lado, en la situación prevaleciente en México, el sector de maestros que ocupa cargos de director y supervisor escolar no había sido capacitado de manera específica en lo concerniente a las reformas educativas de este siglo; se le había considerado, eso sí, como una instancia de multiplicación de diversos programas de actualización, pero tanto supervisores como directores carecían de programas formativos específicos para el desarrollo de su función.⁴¹

El Consejo Estatal Técnico de la Educación estableció seminarios especiales para los equipos de supervisión (consistían en una combinación de exposiciones y talleres) que fueron conducidos personalmente por Zorrilla, González y otra pareja de instructores. En los cursos se escucharon y tomaron en cuenta las preocupaciones de los supervisores. Además, su participación en los talleres les puso el reto de pensar de maneras distintas. La combinación de esta atención personal a los equipos de supervisión con la selección de líderes naturales para dirigir las coordinaciones de zona resultó ser una excelente manera de diluir la oposición de los inspectores escolares como grupo.

De hecho, la regionalización empezó a funcionar de manera bastante rápida y sin grandes dificultades. Para mayo de 1993 (a seis meses de empezada la gestión de Álvarez Gutiérrez), ya habían llevado a cabo la reorganización y la habían puesto a trabajar. De cualquier manera, había todavía oposición por parte de los supervisores, que consistía en distorsionar u ocultar la información, así como en demandar espacios para oficinas, vehículos, dinero para gasolina y peticiones de

⁴¹ Margarita Zorrilla (1999), p. 367.

ese tipo. Aunque los supervisores escolares habían trabajado previamente sin ninguno de estos recursos (lo cual evidentemente demeritaba la calidad de su labor y la posibilidad de localizarlos y hacerlos rendir cuentas), las autoridades del Instituto entendieron la necesidad de estos apoyos y procuraron proveer de estos bienes a los equipos de supervisión. Había también falta de entusiasmo en relación con las nuevas coordinaciones de zona por parte de la Dirección de Educación Básica, que estaba a cargo de mantener las relaciones y comunicaciones con todas las unidades operativas.⁴²

Sin embargo, con las coordinaciones de zona en operación y con líderes del propio magisterio implementando los programas, la regionalización empezó a tomar una vida propia. Este nuevo esquema le permitió a Jesús Álvarez y a su equipo concentrarse en influir en las cuestiones académicas. Como los coordinadores respondían directamente al director del Instituto por su desempeño –y él podía nombrarlos y removerlos con entera libertad–, ahora Álvarez Gutiérrez tenía la oportunidad de hacerles demandas sustantivas en términos de su labor.

Se exigió a los coordinadores de zona que hicieran un diagnóstico de los problemas de su zona⁴³ y que establecieran una estrategia con acciones específicas para enfrentarlos.⁴⁴ Álvarez Gutiérrez les pidió a todos ellos un reporte anual de sus avances y de las principales acciones tomadas. El IEA también organizó reuniones periódicas en las que los coordinadores de zona tendrían que hacer una presentación pública con un informe de los resultados en sus respectivas zonas. Además,

⁴² Véase el capítulo: “Reorganizar el sistema educativo: transformar la supervisión, transformar a los supervisores (1993)”, en Zorrilla (1997), pp. 65-67.

⁴³ El cual además tenía que ser realista, puesto que ya existía un diagnóstico sobre el estado de la educación en cada municipio, elaborado entre el IEA y el Centro de Estudios Educativos de la Ciudad de México. Véase Instituto de Educación de Aguascalientes (1994).

⁴⁴ De hecho, no sólo los coordinadores de zona sino también los supervisores escolares, directores y maestros tenían que participar en la elaboración de este diagnóstico y en la realización de propuestas para enfrentar los problemas. Todas estas acciones tenían que ser agrupadas en proyectos de mejoramiento educativo. Los proyectos podían ser desde aumentar la asistencia escolar de los niños en una determinada área hasta corregir deficiencias de lectura o razonamiento matemático en niños de segundo grado. Normalmente los proyectos serían incluidos en un programa básico general y se discutirían, valorarían y –a veces– redefinirían en una reunión mensual de Consejo Técnico de zona o de la escuela. En estas reuniones normalmente cada maestro –o un representante de cada escuela, según el caso– tenía asignado un papel específico. La idea del proyecto escolar fue promovida por Zorrilla y su grupo en los seminarios con los supervisores y los directores. Empero, esta metodología no era original de ellos; era parte de un programa piloto con la Secretaría de Educación Pública que intentaba determinar los efectos y la utilidad de estos procedimientos. La metodología del proyecto escolar, según pude observar en Aguascalientes, resultó muy efectiva para atender los problemas escolares cuando era aplicada y promovida con energía personalmente por el propio coordinador de zona.

Jesús Álvarez visitaría personalmente todas las escuelas del estado en los primeros años de su gestión, y asistiría también a las reuniones de consejo técnico en que se evaluaban los resultados de la zona. Él y Margarita Zorrilla, que era su representante ubicua en esos asuntos, establecieron mecanismos directos de supervisión sobre los coordinadores mismos. Jesús Álvarez les dio mucha libertad para establecer sus propias acciones, pero tendrían que explicar y justificar sus resultados. Las presentaciones públicas crearon un incentivo adicional: como todas estas personas se conocían entre sí, seguramente no les resultaría grato aparecer con un bajo desempeño en la reunión ante sus compañeros.

Además, la existencia de la clave única para cada alumno y la participación constante del Consejo Estatal Técnico de la Educación en el análisis de los problemas de las zonas, las estrategias y los resultados, hacían más difícil para los coordinadores ocultar los problemas (o aparentar que se hacían cosas que en realidad no se estaban haciendo).

Sin embargo, una de las prácticas más fuertemente enraizadas en el sector educativo mexicano ha sido la “simulación”. Por este término se entiende el hecho de fingir que se está haciendo algo, aprender el discurso del momento, manipular los indicadores y lograr un avance personal en la burocracia del sector educativo, sin importar los resultados sustantivos en términos de la educación. Es un viejo juego en casi todos los sistemas organizacionales y su presencia en la educación pública mexicana está sumamente extendida. En mis entrevistas con maestros y directores de escuela en Aguascalientes encontré que la gente estaba muy consciente de esta práctica y que aún no había sido erradicada. Sin embargo, con el nuevo sistema administrativo y de supervisión resultaba más difícil simular. También, la implementación de un sistema de evaluación –basado en exámenes externos a los niños– limitaba mucho más el espacio para la simulación.

A pesar de lo indeseable que puede ser la “simulación”, suele ser mucho mejor que una resistencia abierta o un desafío a las normas institucionales. De hecho, para Jesús Álvarez los simuladores son conversos potenciales. Cuenta la historia que cuando sus padres querían salir en las noches, durante la celebración de la feria de San Marcos, le ofrecían a él y a su hermano darle un peso al primero que se quedara dormido. Ambos “simularían” estar durmiendo, pero terminarían dormidos antes de que sus padres se hubieran ido. Él piensa que muchos de los “simuladores” del sector educativo experimentan algo similar;

así pues, para él no es un problema que la gente finja ser un buen maestro –aun si no lo es– si esto termina convirtiéndolo efectivamente en un mejor maestro. De hecho, algo similar ocurrió a un grupo de líderes que entraron al Instituto desde una posición de adversarios encubiertos –con el propósito explícito de tomar la institución desde dentro– y terminaron sirviendo al proyecto del Instituto. Las palabras de Álvarez son reveladoras en relación con esta situación:

Yo me di cuenta después de varios años de que había sucedido un fenómeno que nos ayudó; cuando aparentemente termina el conflicto magisterial en julio de 93, muchos de los líderes disidentes a la posición institucional del SNTE se reunieron. Como ellos vieron que el SNTE institucional “había doblado las manos” y ya estaba en acuerdo con el Instituto, tomaron la decisión de infiltrarse en el Instituto, para desde ahí hacer los cambios que ellos deseaban. Por otro lado, yo tenía la intuición de jalarme a esos líderes. Fue arriesgado, porque yo me los fui jalando y ellos traían otras intenciones, pero nos fuimos metiendo en una dinámica de trabajo tal que terminaron siendo cooptados, en el buen sentido de la palabra, cuando ellos en realidad habían ido por el Instituto; esto me lo confesaron ellos mismos.⁴⁵

Otro grupo de actores que fue incorporado al proceso de regionalización fueron los presidentes municipales. De ellos, lo que se requería era su cooperación en el mantenimiento físico de las escuelas y que estuvieran atentos al funcionamiento del sistema escolar en sus municipalidades. Esta participación, aunque muy lejos de la descentralización municipal, constituía, sin embargo, un cambio significativo en relación con las prácticas anteriores. Después de visitar diez escuelas (aleatoriamente seleccionadas) en zonas rurales, urbanas y urbano-marginales, puedo señalar que las condiciones físicas de los planteles eran adecuadas en todas ellas (algo impresionante para cualquiera que haya visitado planteles escolares en zonas rurales y urbano-marginales en otros estados). Es claro que los presidentes municipales se habían involucrado mucho más en la educación pública básica y recibían presión de sus habitantes para mantener las escuelas en buenas condiciones.

El otro actor importante en este proceso era la dirigencia estatal del sindicato. Aun cuando se oponían a la regionalización,⁴⁶ no se or-

⁴⁵ *Op. cit.*

⁴⁶ Véase “Inconformidad de las delegaciones del SNTE afectadas por la sectorización del IEA”, *El Heraldo de Aguascalientes*, Aguascalientes, 30 de octubre de 1998, sección local, p. 8.

ganizaron para actuar en contra de ella. De cualquier forma, impidieron la formalización de esta nueva figura administrativa –el coordinador de zona– en la ley de educación del estado que en ese momento se encontraba en discusión:

La organización sindical es otro de los actores colectivos primordiales. Se manifestó en contra de lo que llamaban la “rezonificación”, pues contravenía la propia organización política del sindicato; sin embargo, durante el proceso de implantación de la nueva organización no se presentó una oposición definida y manifiesta. La organización sindical dejó “hacer a la autoridad” y no fue sino hasta la discusión de la iniciativa de ley de educación estatal cuando tomó una actitud radical al impedir que en el texto legislativo apareciera la denominación “Zonas de Educación Básica”; argumentó que esto podría desestabilizar a otras entidades del país donde las condiciones fueran diferentes.⁴⁷

Aunque ni el sindicato ni los inspectores escolares simpatizaban con esta política, la regionalización se puso en práctica y las coordinaciones de zona se consolidaron como posiciones administrativas dentro del sistema educativo del estado. Después de un par de años, los mismos coordinadores de zona se convertirían en los más fervientes e importantes defensores del nuevo esquema; las coordinaciones de zona han demostrado su relevancia y efectividad al tratar asuntos administrativos y educativos. De hecho –de acuerdo con mi experiencia personal al entrevistar maestros y directores en las diferentes regiones del estado–, es claro que la gente en las escuelas encuentra que las coordinaciones son útiles y legítimas (aunque muchos de los supervisores escolares no comparten este punto de vista). También facilitan que el público solucione sus problemas de manera más rápida y oportuna, y han llevado a un mayor involucramiento de las autoridades estatales en el sistema escolar. Tomando en cuenta todo esto, el proceso de regionalización claramente puede ser calificado como exitoso.

Existen algunos problemas con el funcionamiento de las zonas escolares en el estado de Aguascalientes. Al observar el trabajo, y luego de entrevistar a ciertas personas en cuatro coordinaciones de zona (desde el coordinador hasta maestros y directores de escuela, en diez planteles), encontré divergencias muy amplias en la forma en que estaba funcionando la organización en las escuelas. Estas divergencias obedecen más a los diferentes estilos de gestión de los directivos en

⁴⁷ Zorrilla (1999), p. 369.

cada zona que a la cambiante naturaleza del trabajo cuando se trata con problemas en circunscripciones geográficas distintas. Fue sorprendente –y muy instructivo– encontrar que una zona completamente rural –Cosío– era la que más había incorporado innovaciones administrativas y pedagógicas. Esta zona escolar también tenía estándares educativos –en términos de resultados en exámenes externos– que sólo eran superados por los de la capital del estado.⁴⁸ También observé zonas en las que, claramente, la innovaciones se estaban llevando a cabo con lentitud y no había tantos esfuerzos por implementar las políticas del Instituto.

La estrategia de Álvarez Gutiérrez no era romper de tajo con la forma como se hacían las cosas en el sector educativo, sino cambiarlas por medio de sus propios líderes. Él y su equipo empleaban incentivos administrativos y creaban oportunidades educativas –principalmente por medio de la capacitación constante– para alentar a los maestros a adoptar nuevos métodos y prácticas. Esta estrategia resultó ser efectiva para influir en el trabajo cotidiano en las escuelas (especialmente los cambios en el sistema de supervisión y la creación del Sistema Permanente de Actualización Magisterial), pero claramente presentaba limitaciones serias cuando los líderes encargados de implementar y supervisar estos cambios carecían de interés o se resistían a ellos. En otras palabras, había algunos líderes que simplemente no cambiarían, aunque aún “simularían”. Es obvio que no podemos culpar de esto a la regionalización; simplemente, después de seis años todavía queda trabajo por hacer con los líderes.

El proceso político y los conflictos con el sindicato

La llegada de Jesús Álvarez Gutiérrez y un grupo de personas ajenas al sector educativo no fue bienvenida por el sindicato. Inmediatamente señalaron su desagrado por alguien que no provenía del magisterio y que no tenía conexión previa con el sector educativo del estado.

En ese momento, la situación era muy compleja porque la descentralización había cambiado las dinámicas de poder en el sistema educativo. Las dirigencias seccionales del sindicato (cada estado tiene al menos una sección sindical, aunque hay algunos que tienen dos; el Distrito

⁴⁸ Véase Instituto de Educación de Aguascalientes-Consejo Estatal Técnico de la Educación (1997), p. 10.

Federal tiene cuatro) estaban tratando de ocupar los nuevos espacios de poder que se estaban abriendo y se volvieron beligerantes en sus negociaciones con los gobiernos estatales. La dirigencia nacional del sindicato, por su parte, estaba tratando de mantener el control y de evitar que los dirigentes seccionales se volvieran demasiado independientes. Era un momento en que no había reglas establecidas sobre las relaciones entre las secciones sindicales y los gobiernos estatales. Los actores políticos en la educación pública básica en los estados no podían tener expectativas claras de qué es lo que ocurriría. Las palabras de Herminio Ventura, ex secretario general del SNTE en el estado de Aguascalientes, ilustran esta situación:

Antes del Acuerdo Nacional para la Descentralización de la Educación Básica, todo el mundo tenía miedo a la descentralización. El entonces Secretario General me preguntó a mí, que yo qué opinaba. Le dije: “Yo creo que si somos un gremio inteligente podemos sacarle ventaja a la situación ¿Por qué? Porque al patrón lo vamos a tener aquí en casa. Primero el burocratismo pues se simplifica, ya no hay que ir a México a arreglar todo, todos los problemas de salarios, de plazas, este, bueno, todo lo que se da en la educación. Y, por otro lado, si seguimos siendo un sindicato nacional, con un Comité Ejecutivo que aglutina todas las secciones del país, bueno, pues allá seguirán gestionando los aumentos salariales de la Federación, y nosotros aquí podemos sacar, localmente. Porque aquí ya es un patrón sustituto, podemos ya también pelear y presionar con el gobierno del estado para otras mejoras para el magisterio”. Eso fue lo que yo tenía en mente. Desgraciadamente cuando esto se presentó, a principios de este sexenio, yo siento había desconocimiento y falta de experiencia de las partes, tanto de la sindical como de la oficial. Entonces en vez de avanzar entramos en un conflicto, en un conflicto que dio como resultado un distanciamiento entre el gobierno del estado y el sindicato.⁴⁹

Ya el nuevo líder de la sección estatal del SNTE, Antonio Trinidad Cruz, había mostrado que iba a ser rudo en su trato con el gobierno estatal y que no temía iniciar un enfrentamiento. Ya había descalificado por “malos elementos que frenan la modernización educativa” o por ser gente que “ni es profesor ni conoce la problemática educativa”, a los dos anteriores directores de servicios educativos en la entidad.⁵⁰

Después de una recepción nada calurosa por parte del sindicato, en diciembre de 1992 las relaciones con Álvarez Gutiérrez empezaron

⁴⁹ Entrevista con Herminio Ventura, 13 de julio de 1998.

⁵⁰ Véase Zorrilla (1997), pp. 20-21.

a mejorar y ambas partes señalaron públicamente su confianza en que juntos podrían trabajar en beneficio de la educación y de los maestros en el estado.⁵¹ Sin embargo, un par de meses después la situación empezó a ponerse tensa. En un momento dado, el gobernador del estado tuvo que convertirse en mediador entre Jesús Álvarez y Antonio Trinidad puesto que la comunicación se había vuelto muy difícil. En marzo de 1993, cuando el secretario de Educación Pública viajó de la Ciudad de México para la presentación del programa estatal de educación, la situación se había deteriorado. Aunque habían sido formalmente invitados –y se esperaba su presencia puesto que ya habían firmado su acuerdo con el programa–, los líderes sindicales no asistirían a la presentación.

La situación parece ser completamente ilógica. Se puede explicar si notamos que, por primera vez, las dirigencias seccionales estaban negociando directamente con los gobiernos estatales, dejando de lado a la dirigencia nacional. En el caso de Aguascalientes, el director del Instituto de Educación había propuesto aumentar el calendario escolar a 200 días al año, mientras los maestros federales aumentaban a sólo 180. Cuando la dirigencia nacional notó que la sección de Aguascalientes había acordado esto, probablemente lo percibieron como una amenaza. No es difícil imaginar, entonces, que el líder seccional habría sido presionado para cambiar su posición; esto puede explicar, al menos parcialmente, la repentina beligerancia de la sección sindical.⁵²

El SNTE empezó a organizar marchas y protestas en contra de la insensibilidad y falta de conocimiento de las autoridades educativas y pidieron la renuncia de Jesús Álvarez al Instituto de Educación. Movilizaron maestros solicitando incrementos sustantivos en salarios y días de vacaciones, que claramente se encontraban más allá de cualquier cosa que el IEA o el gobierno del estado pudieran otorgar. También aprovecharon el descontento que produjo el que algunos de los

⁵¹ Véase “Desactivaron bomba entre el profesorado; zanjarán diferencias entre el profesorado”, *El Hidrocálido*, 4 de diciembre de 1992, sección local, p. 9.

⁵² Sin un recuento directo de los participantes en estos asuntos tan sensibles, la pregunta es: ¿cómo podría la dirigencia nacional ejercer presión sobre los líderes seccionales? Hay que considerar que las futuras carreras de los dirigentes seccionales en la política sindical dependen mucho de su relación con la dirigencia nacional, que maneja la mayor parte de los recursos financieros del sindicato y muchos de los contactos políticos más importantes en cada estado. La dirigencia nacional recibe prácticamente todas las cuotas de sus afiliados; las dirigencias seccionales reciben una porción muy pequeña de estos recursos. De acuerdo con Hermino Ventura, secretario general de la Sección 1 del SNTE en Aguascalientes, de 1994 a 1996, la dirigencia nacional les devuelve a ellos menos de 10 por ciento de las cuotas que reciben de los miembros del sindicato en el estado (que es un monto sustancial; 2 por ciento de los salarios de todos los trabajadores de la educación). Entrevista con Hermino Ventura, 13 de julio de 1998.

cambios afectarían el funcionamiento de la administración, especialmente en lo concerniente a demoras en los pagos –aun cuando se dieran anteriormente a la llegada de Álvarez Gutiérrez–. El SNTE llegó a promover un paro general de todas las escuelas del estado hasta que el problema se hubiera resuelto; claramente una acción ilegal, pero que dejaba poco margen de maniobra al IEA.⁵³

Para fortuna de Jesús Álvarez y su equipo, la situación explotó cerca del final de año escolar. Así entonces, el inicio de las vacaciones privó al sindicato de la medida de presión de cerrar las escuelas y le hizo mucho más difícil comunicarse, reunir y movilizar a los maestros. Sin embargo, el cambio de reglas y la falta de entendimiento entre las partes de esta negociación había desatado un conflicto que se vislumbraba difícil de detener.

¿Cómo hicieron Álvarez Gutiérrez y su equipo para resolver esta situación? La respuesta es que recibieron ayuda del gobernador, quien a su vez recibiría el apoyo del presidente Salinas de Gortari. Esta última intervención seguramente tendría mucho peso sobre la líder nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo.⁵⁴ El siguiente extracto de una conversación con Jesús Álvarez es particularmente ilustrativo sobre la manera en que trataron este problema:

L.A.: Y a ustedes, ¿qué fue lo que les permitió sortear esta crisis?

J.A.: Pues yo creo que hubo varios factores ahí. Uno, que el gobernador tenía una extraordinaria relación con el presidente de la república, lo cual le permitió negociar adecuadamente con la líder nacional del SNTE. La otra es que también localmente tuvimos capacidad de negociación con el sindicato. Yo me di a la tarea de descubrir, de identificar a los líderes

⁵³ El gobierno del estado podía legalmente descontar la paga por los días que los trabajadores no asistieran a su trabajo o –después de varias ausencias– despedirlos; sin embargo, este tipo de respuestas podrían dar lugar a otra más beligerante y unificada del magisterio, lo que exacerbaría el conflicto.

⁵⁴ Para la dirigencia nacional del SNTE no era un buen prospecto dejar que el gobierno de Aguascalientes llevara a cabo tantos cambios, por el precedente que esto sentaba. Sin embargo, la situación para Gordillo en lo personal era diferente. El gobernador Granados contaba con todo el apoyo del presidente Salinas; aunque, de quererlo así, Gordillo seguramente podría salirse con la suya y tomar una posición dura en Aguascalientes, lo que tal vez conduciría a un distanciamiento en sus relaciones con Salinas. En estas circunstancias, sería menos probable que Salinas permitiera que ella mantuviera una fuerte influencia en los asuntos sindicales después de la terminación formal de su periodo como secretaria general del CEN del SNTE (algo que ha continuado haciendo). Además, Aguascalientes es poco importante en términos de número de agremiados (aproximadamente uno por ciento de todos los agremiados en el país), y ayudar al gobernador podría permitirle a Gordillo presentarse como una nueva clase de líder sindical que aboga por la innovación y las mejoras educativas. Así, de un obstáculo Gordillo pasaría a ser una aliada del gobernador en asuntos educativos.

magisteriales, los fui llamando de uno en uno y los fui metiendo al proyecto. De tal forma que ahora muchos de aquellos líderes están ya metidos y son de nuestros principales promotores dentro del proyecto educativo. Muchos de esos líderes eran bien intencionados; se estaban oponiendo a la reforma educativa porque no la entendían, porque pensaban que era más de lo mismo. Porque tenían muchos rezagos, mucha injusticia en cuestión de pagos de los maestros [...]⁵⁵

El sistema de evaluaciones externas

Las escuelas públicas mexicanas tradicionalmente no han tenido evaluaciones con base en exámenes externos, y si las tienen, normalmente no son como parte de una política estatal sino una decisión de los supervisores. El primer examen externo en México aplicado a amplios grupos de alumnos y cuyos resultados han sido publicados fue el que se llevó a cabo cuando Mario Aguilera Dorantes era delegado de la SEP en Aguascalientes. Como mencioné anteriormente, este estudio –basado en una muestra de la población escolar– probablemente condujo a la renuncia de Aguilera Dorantes como delegado.

Así entonces, es sorprendente que un grupo directivo nuevo –e inicialmente considerado ajeno al sector educativo del estado– tuviera el valor y la capacidad de establecer un sistema de evaluación en el estado, basado en exámenes externos. Es importante señalar que un elemento que pudo haber ayudado a esto fue la implementación en 1993 por parte del gobierno federal, de un sistema formal de evaluación empleado en un sistema de servicio civil para maestros.⁵⁶ La existencia de este precedente tal vez haría las cosas un poco menos difíciles al llevar a cabo innovaciones en esta materia en el IEA, pero claramente el sistema de evaluación de Aguascalientes era muy diferente: universal, público en sus resultados y no directamente ligado a recursos adicionales o a promociones.

⁵⁵ Entrevista con Álvarez, Gutiérrez y Zorrilla, 22 de junio de 1998.

⁵⁶ Este sistema se llama Carrera Magisterial y no se presentó como un sistema formal de evaluación, sino como un medio para el mejoramiento económico de los maestros. Consiste en el establecimiento de diferentes niveles de paga de acuerdo con los diferentes niveles de calificación profesional. Los maestros presentan exámenes sobre métodos pedagógicos, normas y asignaturas. También se les alienta a obtener grados superiores de educación y reciben una evaluación formal por parte de su supervisor inmediato. Finalmente, sus estudiantes presentan exámenes y los resultados son valorados para decidir la promoción a otra categoría. La razón por la que este sistema fue aceptado –y frecuentemente sólo tolerado– por los trabajadores de la educación y el sindicato es porque se presentó como algo opcional, con resultados confidenciales y con incentivos económicos sustanciales.

Cuando el nuevo equipo llegó al IEA consideraron muy importante diagnosticar el estado de la educación pública en la entidad para poder tratar con su problemática. Además del diagnóstico, elaborado en coordinación con el Centro de Estudios Educativos, decidieron que necesitaban valorar el aprendizaje de los estudiantes en la escuela por medio de exámenes externos. Los primeros exámenes fueron aplicados en 1993. El Instituto hizo un convenio con la Universidad Autónoma de Aguascalientes para replicar el estudio que habían llevado a cabo en 1983 para la delegación de la SEP. El resultado del estudio fue que no hubo mejora en relación con el examen original y –en algunos temas– que los estudiantes tenían estándares aun más bajos. En los años de 1994 y 1995 el Instituto llevó a cabo sus propias evaluaciones y exámenes en una muestra de escuelas en el estado.⁵⁷

Al final del ciclo escolar 1995-1996, el Consejo Estatal Técnico de la Educación (CETE) aplicó exámenes de contenidos académicos a todos los niños de sexto de primaria y primero de secundaria, así como a algunos alumnos de tercero, cuarto y quinto grados, y un examen de habilidades a todos los estudiantes que ingresaban a secundaria.⁵⁸

Los resultados de estos exámenes fueron presentados a la prensa y publicados. Durante los siguientes dos ciclos académicos (hasta el término de la gestión de Álvarez Gutiérrez), la Dirección de Desarrollo Educativo continuó elaborando y aplicando estos exámenes. Por lo tanto, Aguascalientes pasó de no tener un uso sistemático de exámenes externos a ser el primer estado en el país en desarrollar un sistema de evaluación basado en exámenes externos para toda la población de un determinado grado escolar (sexto de primaria y tercero de secundaria).

Lo primero que viene a la mente es preguntarse, ¿por qué ese cambio tan radical? ¿Qué era lo que las autoridades del Instituto de Educación esperaban de los exámenes y las evaluaciones que justificaran el hacer un esfuerzo sin precedente y de tal magnitud? Álvarez Gutiérrez y su equipo esperaban que la evaluación –combinada con la regionalización y los nuevos sistemas de actualización magisterial– llevaría a mejorar de manera directa, inmediata y observable los estándares educativos en la entidad. En palabras del propio Álvarez Gutiérrez:

Nosotros pensamos que con esos tres factores se iba a dar una mejoría en el rendimiento escolar y que íbamos a poderle presumir a la sociedad. Que si en una escala de cero a diez obtuvimos cifras reprobatorias el pri-

⁵⁷ Véase Zorrilla (1999), p. 376.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 377-378.

mer año, soñábamos que el segundo año íbamos a tener un seis. Yo me acuerdo que le dije a Margarita que un siete, y me dijo: "No, espérate, un seis". Y lo que tuvimos fue un aumento de dos décimas. Entonces, nos hemos ido ubicando: los avances son muy pequeños cuando hablamos de esa cantidad de alumnos. Como cada vez incorporamos más alumnos –porque mejora la eficiencia terminal de la primaria o de la secundaria–, es muy difícil lograr al mismo tiempo incrementos en cobertura y que los promedios de esa cobertura ampliada mejoren. No puedes conseguir las dos cosas simultáneamente. Por lo menos no tanto como hubiéramos deseado.⁵⁹

Pero, ¿cómo habría de contribuir la evaluación al mejoramiento en los estándares educativos? La idea es que proveería información para prevenir y corregir problemas, desde las escuelas hasta la toma de decisiones en la dirección del Instituto. ¿Funcionó de esta manera? ¿Encontraron que la evaluación efectivamente tuvo un impacto y usan sus resultados?

De acuerdo con sus propias percepciones, la evaluación ha permitido dar información directa e individual sobre su desempeño a los maestros de escuela. Esta información, cuando es procesada, puede ser empleada en el Proyecto Escolar.⁶⁰ La información también permitió a las autoridades del Instituto y a su personal de supervisión comparar diferencias entre escuelas, maestros, zonas, etc. Así pues, serviría para entender dónde hay problemas. De hecho, Álvarez Gutiérrez y su equipo la usarían para poner a prueba hipótesis causales sobre el funcionamiento del sistema escolar;⁶¹ en otras palabras, para identificar los problemas y sus causas.

Pero para poder llevar a cabo todas estas cosas necesitarían un sistema de evaluación basado en información muy completa; no podrían hacer todas estas cosas con un monitoreo basado en una muestra de exámenes; necesitarían un censo de los resultados de todos los niños en un grado determinado (sexto de primaria y tercero de secundaria).

El equipo del CETE ligó los resultados de estas evaluaciones con el diseño de los contenidos de los programas de actualización magisterial; esto les permitió trabajar sobre las deficiencias que observaron. Por

ejemplo: los resultados en Historia en las primarias fueron sumamente decepcionantes el primer año de las evaluaciones (más aún que en Matemáticas y en Español, que tradicionalmente han sido consideradas las materias más difíciles en primaria). Esto llevó a la gente que trabajaba en los programas de actualización a buscar métodos innovadores para enseñar Historia en las escuelas primarias y promoverlos en los seminarios de actualización. Los resultados, en este caso, sí mostraron una mejoría importante de un año al otro.⁶²

La evaluación también tenía efecto sobre el sistema educativo, en términos de señalar incentivos y sanciones sociales para los educadores. Al finalizar el año escolar, los padres recibían un reporte con las calificaciones que los maestros habían dado a los niños y también con los resultados de los exámenes estatales. Así, si existía una disparidad importante la podían observar de inmediato y ejercer alguna presión sobre maestros y directores. Para Álvarez Gutiérrez esto iba de acuerdo con tener una educación que rindiera cuentas a la sociedad. Estas evaluaciones no sólo tenían un efecto en los maestros sino también en los inspectores (y coordinadores). En palabras de Margarita Zorrilla:

Si les pega. Tú ves a los supervisores, a los que crees que no les importa; lo primero que hacen –al recibir el listado de las setecientas escuelas o de los ochocientos grupos– es identificar en qué posición quedó cada una de sus escuelas. Y ellos sí tienen respuestas, ellos sí saben, los que están ahí adentro sí saben por qué están así.⁶³

De hecho, esta combinación de información individualizada, el conocimiento que estos actores tienen sobre las causas de sus problemas y la presión de las sanciones sociales pueden convertirse en mecanismos poderosos para el cambio organizacional. Pueden ayudar a romper una cultura de simulación e indulgencia, con frecuencia encontrada en la educación pública básica en México, para convertirla gradualmente en una cultura de desempeño.⁶⁴

⁶² Los puntajes del examen en la sección de Historia pasaron 4.13 a 5.25 (en una escala de diez) en el ciclo 1996-1997 en relación con el ciclo escolar 1995-1996; sin embargo, los resultados en matemáticas bajaron casi tres décimas. Es probable que esto se deba a que los maestros concentraron más su atención en Historia y esto dio lugar a un decremento en el tiempo o energía que se dedicó a Matemáticas. Véase Instituto de Educación de Aguascalientes (1997), p. 4.

⁶³ Entrevista con Álvarez, González y Zorrilla, 22 de junio de 1998.

⁶⁴ Por supuesto, también puede dar lugar a llevar formas de simulación más refinadas y a otro tipo de distorsiones del comportamiento; pero mientras más cercana es la simulación a nuestros objetivos mejor estaremos. A final de cuentas, si la simulación se acerca mucho a lo auténtico, ¿cómo podemos hacer la distinción? Más aún, ¿deberíamos preocuparnos por ello?

⁵⁹ Entrevista con Álvarez, González y Zorrilla, 22 de junio de 1998.

⁶⁰ Lo cual fue fomentado constantemente por el CETE.

⁶¹ La clase de hipótesis que pondrían a prueba sería algo así como: si los niños en las ciudades realmente tienen estándares educativos más altos que los de las zonas rurales; si las condiciones socioeconómicas de un área determinan casi completamente los estándares que los niños alcanzan, o si existe una influencia sustancial de los maestros. Estos análisis ayudaron también a romper con algunos mitos y visiones prevalecientes en relación con la educación (como la falta de efecto de los maestros en los estándares educativos en zonas pobres).

Pero, ¿cómo se implementó este cambio? La respuesta es: gradualmente. El equipo del IEA empezó haciendo muestras después de que ya existía un sistema de evaluación de carrera magisterial en el estado. Así entonces, la gente empezó a acostumbrarse a los exámenes y pudieron darse cuenta de que no eran una amenaza. Cuando las cosas empezaron a tranquilizarse en relación con el sindicato, y la regionalización estaba ya bien establecida, el director del Instituto de Educación estaba en su mejor momento para efectuar cambios.⁶⁵ En ese momento, sin muchos anuncios, prepararon la aplicación de los exámenes en todo el estado –en horario regular de trabajo y con un intercambio de maestros dentro de las zonas–, y a los pocos días se arriesgaron a publicar los resultados. ¿Causó esto un levantamiento o un conflicto con el sindicato? De hecho, nada de esto ocurrió; tal vez la gente estaba preparada para aceptar la dolorosa situación de la educación. En palabras de Jesús Álvarez:

Nos atrevimos a dar a conocer los resultados de la evaluación que se hizo en 1995, donde corrimos otra vez riegos. Tuvimos que dárselos a conocer a la sociedad. ¿Como van a reaccionar los maestros? [...] Los dimos a conocer, y los maestros se quedaron sin posibilidad de respuesta porque la sociedad estaba consciente de que ésa era la realidad educativa de sus hijos. Entonces, los maestros no pudieron reaccionar diciendo que había sido falsa la evaluación o que había sido para evidenciarlos. Simplemente, ésa era la realidad, y así lo reconoció el líder de la sección sindical en ese momento. Lo único que él añadió es que esta triste realidad no puede ser atribuida únicamente a los maestros. Y nosotros dijimos, efectivamente, hemos fallado todos. En conjunto. Todos los que tenemos algo que ver con la educación hemos fallado.⁶⁶

Las razones del éxito; algunas lecciones y reflexiones sobre la reforma educativa en Aguascalientes

Quedan aún muchos retos pendientes en el sistema educativo de Aguascalientes, como es lograr mejoras más significativas en los están-

⁶⁵ Además de la consolidación de la regionalización, existía un nuevo liderazgo en la sección sindical. El nuevo secretario general, Herminio Ventura, encontró que era posible avanzar más los intereses de los trabajadores teniendo un diálogo constructivo con las autoridades del Instituto. Más aún, él mismo se convertiría en abogado de los cambios que trajeran mejoras a la educación, siempre y cuando no implicaran el cierre de las escuelas normales y hubiera una mejora en salarios y prestaciones. Entrevista con Herminio Ventura, 13 de julio de 1998.

⁶⁶ Entrevista con Álvarez, González y Zorrilla, 22 de junio de 1998.

dares académicos, que todavía dejan mucho qué desear, tal como el mismo Álvarez Gutiérrez reconoce en el párrafo anterior. Esto es, un proceso en el que difícilmente se obtienen resultados espectaculares inmediatos; el cambio es acumulativo y depende mucho del estado inicial en que se encuentra el sistema; lo importante es empezar a avanzar de manera clara y constante en este renglón. Durante este sexenio, también hubo cambios que no se pudieron llevar a cabo, como la reestructuración del sistema de educación normal y la ampliación del horario de clases en preescolar. Estas medidas encontraron una fuerte oposición en el gremio magisterial.

Sin embargo, a pesar de que todavía existen deficiencias en el sistema educativo del estado, podemos considerar que las reformas en la gestión de Álvarez Gutiérrez en el IEA fueron sumamente exitosas, si tomamos en cuenta los precedentes en el estado de Aguascalientes y en el sistema educativo mexicano. Los indicadores educativos escolares fueron hacia arriba en términos de escolaridad promedio y de eficiencia terminal. Al mismo tiempo, se puso en operación un sistema de evaluación con base en exámenes externos que permite tener una idea más clara de la calidad y el estado de la educación pública básica en el estado. Los resultados de estos exámenes, si bien no son motivo de júbilo, sí muestran el esfuerzo educativo durante este periodo: aun cuando se aumentó la cobertura educativa y se llevó a cabo toda una serie de cambios administrativos, los resultados en estos exámenes no sufrieron deterioro y mostraron una moderada tendencia a la alza. Esto es significativo porque implica un doble esfuerzo para el sistema educativo: aumentar la atención y al mismo tiempo mantener y mejorar los estándares educativos.

Igualmente importante es que las reformas que se llevaron a cabo sientan las bases para una administración más eficiente y ordenada de los servicios educativos. Con la regionalización, es posible tener una administración más cercana a los problemas y un mayor control sobre la supervisión escolar. Las mejoras en el sistema de actualización para el magisterio indudablemente fueron bien aceptadas y de utilidad para los maestros, lo cual ha permitido llevar a cabo innovaciones y dinamizar la función docente. El sistema de evaluación permite conocer mejor el estado de la educación en las distintas zonas y escuelas del estado. Todos estos factores, cuando se combinan con una administración basada en una supervisión directa y personalizada de los resultados pero con libertad en materia de procesos –como la que Álvarez Gutiérrez y su equipo pusieron en práctica–, pueden conducir a un proceso de mejoras en el funcionamiento de la organización.

Evidentemente, Álvarez Gutiérrez no pudo erradicar la simulación de las prácticas del sistema escolar en Aguascalientes. Sin embargo, sí fue capaz de encauzarla para lograr un mejor desempeño del sistema educativo. Tal vez hacerlo simular que no dormía haya sido una buena manera de empezar a despertar al sistema educativo del estado.

Pero, ¿son permanentes estos cambios? ¿Qué pasa si cambian las personas o el estilo de gestión?⁶⁷ Es claro que la regionalización, la existencia de sistemas de evaluación que permiten comparar información, y la facilidad de archivar y tener acceso a toda la información de los expedientes escolares por medio de una clave única, pueden ser de mucha utilidad a futuros administradores. Sin embargo, hay que recordar que el sistema educativo es una organización altamente politizada y que las negociaciones entre los actores pueden dar lugar a cambios importantes en la forma en que se ponen en operación estos programas. Así, los cambios también pueden quedar sin efecto o ser incluso pervertidos. Es claro que las instituciones cuentan, pero también las personas.⁶⁸ En el caso de Aguascalientes hay elementos como el estilo de gestión de Álvarez Gutiérrez y su equipo, que tienen una importancia clave en los resultados que lograron.

¿Cuáles son, entonces, los elementos que permitieron a este grupo directivo lograr en pocos años estos cambios sin precedentes en el sistema escolar de Aguascalientes? Primero que nada, es importante señalar que las condiciones externas eran favorables para el cambio en esta coyuntura. El establecimiento de la descentralización generó oportunidades de cambio que no habían existido nunca en el estado. Además, la excelente relación del gobernador Otto Granados con el presidente Salinas y sus buenas relaciones con otros funcionarios federales facilitarían las cosas. El estado de Aguascalientes tenía una base demográfica estable (lo que significa que no se tenían que abrir muchas escuelas cada año) y un ambiente político-social relativamente estable que permitiría al gobernador concentrarse en la educación

⁶⁷ Del equipo original a cargo de las reformas en el IEA en este momento sólo queda Pilar González. Tanto Jesús Álvarez como Margarita Zorrilla dejaron el Instituto con el cambio de gobierno (y de partido) en Aguascalientes en 1999.

⁶⁸ Esta discusión sobre qué es lo que incide más, si las instituciones o el liderazgo, es sintomática de la diferencia de dos campos de conocimiento relacionados con esta problemática. Por un lado la corriente de la administración pública tradicional hace énfasis en instituciones y procesos organizacionales y, por el otro, la corriente contemporánea de la gestión pública pone su atención en el papel del liderazgo y en las técnicas de gestión. Para un discusión de estos asuntos véase Mark Moore (1995) y Lawrence Lynn (1996).

como una de sus prioridades.⁶⁹ Hay que añadir que el gobernador en sí era muy receptivo en cuanto a trabajar en la educación pública, por su experiencia en el campo.

Pero aun con estas condiciones favorables, el reto era formidable si tomamos en cuenta las inercias organizacionales así como la probable oposición del SNTE y los inspectores escolares. Tenía que haber existido algo en su gestión que les ayudara a romper con estos obstáculos.

En primer lugar, es relevante señalar que este grupo tenía una buena idea de lo que quería lograr, pero no estaba comprometido con una manera específica de hacerlo. Era muy flexible para poner a prueba sus ideas; para “encontrar el camino”. Esto es sumamente importante puesto que inició procesos antes de tener una idea completa de cómo llevarlos a cabo y medir todas las respuestas probables. Si hubiera efectuado este tipo de análisis más exhaustivo, probablemente no habría intentado llevar a cabo innovaciones tan ambiciosas. Cuando le pregunté a Margarita Zorrilla qué fue lo que le permitió implementar todos estos cambios, su respuesta fue: “La ingenuidad; si verdaderamente hubiéramos sabido en lo que nos estábamos metiendo, probablemente no lo hubiéramos hecho”.

Es importante ver en esto el hecho de que siempre persiguieron reformas claras y prácticas. Desde el principio estaban listos a señalar acciones específicas y formas de evaluar si estaban siendo exitosos sus esfuerzos. De hecho, eran ingenuos en un aspecto, pero sus juicios eran bastante refinados en otros: fueron sumamente sensibles y cuidadosos en detectar quiénes eran los actores cuya cooperación necesitaban y encontrar maneras de involucrarlos en el cambio. Así, creían en la posibilidad de cambiar a la gente, pero también en la necesidad de emplear presión política e incentivos administrativos para hacer que las cosas funcionaran.

El hecho de que Álvarez Gutiérrez y los miembros más cercanos de su equipo no provinieran del Instituto y tuvieran grados universitarios fue también importante. Podían ver problemas que muchos maestros ya no consideraban como tales; simplemente la manera en que se espera que las cosas funcionen. Así, Álvarez Gutiérrez y su equipo podían imaginarse un tipo distinto de organización y también tenían –en especial Zorrilla– un conocimiento sustantivo de los problemas

⁶⁹ Si Aguascalientes hubiera sido un estado mucho más conflictivo, la agenda del gobernador no se podría haber concentrado en la educación –que es una preocupación de largo plazo–. Probablemente habría tenido que concentrarse en asuntos como la seguridad, que en este caso no fue una preocupación fundamental.

educativos. Sin embargo, como ajenos a la burocracia del sector educativo en el estado, no conocían las formas de operar de la gente y no contaban con legitimidad entre los maestros para proponer cambios de importancia. Por lo tanto, la estrategia de incluir a los líderes magisteriales y venderles (o cooptarlos en) la reforma era –aunque arriesgada– apropiada para contrarrestar sus propias debilidades. Podríamos ver esto como una estrategia de tipo adaptativo como lo menciona Berman, sólo que el equipo del IEA insistió constantemente en lograr un cambio sustantivo por parte de los actores. Sin duda, la habilidad personal de Álvarez Gutiérrez para negociar estos cambios fue sumamente importante en el logro de estas reformas.

La flexibilidad de este grupo directivo también les dio capacidad para aprender sobre el sistema educativo del estado. Entendían muy bien su condición de “extranjeros”, pero confiaban en el mapa de caminos que habían diseñado para la educación. Ahora necesitaban conocer con detalle las condiciones del terreno y reclutar a un grupo de personas que los ayudara a construir los caminos, aun si algunas desviaciones resultaran ser necesarias. Las reuniones de Jesús Álvarez con los maestros en todo el estado le permitieron identificar a la gente relevante, así como sus conexiones y motivaciones. Él era el encargado de reclutar. El diagnóstico del Consejo Estatal Técnico de la Educación, las reuniones constantes de este equipo con los supervisores en los seminarios de actualización y las visitas de Álvarez Gutiérrez a todas las escuelas, les permitieron conocer las condiciones de la educación y las formas en que funciona el sistema educativo (o, más frecuentemente, no funciona) en las diferentes regiones del estado. Este conocimiento y sensibilidad les permitió cambiar de ser extraños a convertirse en los líderes del sistema educativo del estado.

Álvarez y Zorrilla compartían una filosofía de cambio en relación con la gente de la organización. Consideraban que podían convertirse en mejores servidores públicos, si se les daba la oportunidad: esto implicaba capacitación y responsabilidad. Las tareas fueron definidas luego de una combinación de análisis técnico y consulta social, y una vez definidas, se explicaba a la gente las razones de los cambios, pero sobre todo se les hacía responsables de realizarlos. Álvarez Gutiérrez le explicaba a la gente qué era lo que necesitaba de ellos, pero no les decía cómo hacerlo. En sus propias palabras, eso los obligaría a asumir responsabilidad, algo casi ausente de muchas áreas del sistema educativo:

Yo los he hecho sentir que si ellos me están pidiendo algo es su responsabilidad, ya meditaron lo que me pidieron, y yo se los voy a autorizar. Si hay algún error en esa solicitud, y es atribuible a ellos, son responsables del fracaso y se van. Porque para los maestros lo más sencillo es no tomar decisiones: te mandan hacia arriba la sugerencia, la solicitud. Y es el de arriba el que les dice sí o no. Por ejemplo, el director de una escuela: si los padres de familia le piden algo, entonces él se lo pide al supervisor, y el supervisor al Instituto. Entonces, si el Instituto les dice que sí, muy bien, todos felices, la cadena feliz. Si el Instituto les dice que no, entonces, allá el supervisor dice: “Ya ven cómo es el Instituto, nunca autoriza nada”. Y el director les dice a los padres de familia: “Ya ven, ya ven qué les digo, ya ven que el Instituto no funciona, yo sí los comprendo, pero el Instituto no”. Y nadie se hace responsable de nada, pues finalmente hay un monstruo allí llamado Instituto que es el culpable de todas las cosas. Entonces, no, mi idea era irles regresando autoridad a cada uno de estos niveles.⁷⁰

Entonces, una parte importante del éxito de esta gestión tiene que ver con devolver autoridad a la gente y hacerla rendir cuentas por dicha responsabilidad. Esto implica que a cada persona se le puede hacer responsable de sus acciones. El énfasis se puso en los resultados que se alcanzaban, y la gente recibía apoyo y recursos para que se pudieran comprometer con esos resultados. Ésta es una manera de romper con la actitud burocrática y de empezar a desarrollar una cultura de desempeño. En otras palabras, de despertar a la organización.

Este cambio en la cultura organizacional era mucho más probable por el uso de mecanismos de supervisión directa: los coordinadores de zona supervisarían a los supervisores; Álvarez Gutiérrez y el Consejo Estatal Técnico de la Educación revisarían directamente el trabajo de cada coordinador. El uso de reuniones públicas para analizar los resultados dio lugar a un incentivo adicional: la competencia y la presión de grupo. El uso de información individual en las evaluaciones y el promover su vinculación con el proyecto escolar llevó a la gente a pensar en las causas de los problemas y en mecanismos para solucionarlos.

Álvarez Gutiérrez y su equipo partieron de una situación muy especial en la que tuvieron oportunidad de formar una institución que, si bien arrastraba con muchas prácticas nocivas del pasado, era sumamente joven (y, por tanto, más maleable) en otros aspectos. Hay que recordar que el IEA fue formalmente creado sólo unos meses antes de la llegada de este grupo. Qué tanto el IEA era una organización nueva

⁷⁰ Entrevista con Jesús Álvarez Gutiérrez, 16 de julio de 1998.

y qué tanto una organización ya establecida, resulta complicado de discernir. Por un lado, las prácticas de la base de la organización educativa ya estaban firmemente establecidas y formaban una cultura organizacional difícil de alterar; por otro lado, había la oportunidad de cambiar radicalmente los sistemas de gestión de la autoridad central y, por este medio, de incidir de alguna manera en la práctica cotidiana del sistema escolar. La existencia de una nueva organización formal proveía el reto y la oportunidad de presentar de una manera distinta la gestión del sistema educativo del estado; de desarrollar prácticas y tener una nueva presencia ante la sociedad. En palabras de Álvarez Gutiérrez, esto podría ser el logro más importante de su gestión:

Voy a resumir todo esto en lo que se ha llamado el logro más grande de este gobierno: institucionalizar al Instituto de Educación de Aguascalientes; crear la figura de la autoridad educativa estatal. Es un logro superior al de meter computadoras en las escuelas. Es el de crear esa figura cuando en Aguascalientes no existía [...] Ahora el Instituto de Educación de Aguascalientes tiene un respeto, un prestigio en Aguascalientes y, pues, finalmente, creo que ése puede ser uno de los logros más importantes.

A partir de eso, consigues autoridad moral sobre la sociedad. Ganó credibilidad el Instituto de Educación y por tanto cuando habla es escuchado.⁷¹

Referencias bibliográficas

- Álvarez, Leonardo (1991), *Elementos para la descentralización de la educación pública básica en México*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México.
- Berman, Paul (1980), "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations", en Helen Ingram y Dean Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail*, Beverly Hills, Sage Publications, pp. 205-227.
- Delegación Regional SEP y Universidad Autónoma de Aguascalientes (1990), *La educación básica en Aguascalientes, 198*, México, Conalite.
- Granados, Otto (1997), *Educación: los avances y los desafíos*, Aguascalientes, IEA.
- Instituto de Educación de Aguascalientes (1994), *La educación en Aguascalientes: un diagnóstico*, Aguascalientes.

- Instituto de Educación de Aguascalientes-Consejo Estatal Técnico de Educación (1997), *Indicador de aprovechamiento escolar, Ciclo escolar 96-97*, Aguascalientes, agosto.
- Lindblom, Charles (1992), "La ciencia de salir del paso", en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lynn, Lawrence (1996), *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham, Chatham House Publishers.
- Moore, Mark (1987), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard.
- Prawda, Juan (1987), *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press.
- SEP (1982), *Memoria de labores 1976/1982; I Política educativa*, México.
- Simon, Herbert (1973), "The Structure of Ill-Structured Problems", *Artificial Intelligence*, núm. 4, pp. 181-201.
- Wildavsky, Aaron (1987), *Speaking Truth to Power*, 2a. ed., Transaction Publishers.
- Zorrilla, Margarita (1999), "Descentralización e innovación educativa en Aguascalientes, 1992-1998: de un modelo armado a un modelo para armar", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.
- (1997), *De un modelo armado a un modelo para armar: génesis y desarrollo de innovaciones en el sistema educativo de Aguascalientes, 1992-1997. Una mirada desde dentro del proceso de innovación*, versión preliminar, Aguascalientes.

⁷¹ *Ibid.*