

# **“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN DIRECTIVA EN EL SECTOR EDUCATIVO DE MICHOACÁN”**

**Rubén Molina Martínez \***  
**José Luis Montañez Espinosa \*\***

## **RESUMEN**

El desarrollo del presente artículo parte del planteamiento de que la falta de políticas públicas adecuadas y suficientes para la profesionalización y especialización de los mandos directivos del sector educativo del estado, no permite cumplir con eficiencia y eficacia su función en el servicio público, además, que no existen programas que promuevan la profesionalización, capacitación y actualización de más de 8,000 directivos del sector en el Estado, para mejorar sus procesos de dirección, planeación, administración, control y vigilancia de los recursos y las acciones relacionadas con el desarrollo educativo.

La existencia de esta problemática, nos obliga a revisar la implementación de nuevas políticas educativas sobre profesionalización y especialización directiva en beneficio de los más de 8,000 funcionarios que se desempeñan como mandos medios y superiores tanto en la estructura central de la Secretaría de Educación en el Estado, como en las instituciones desconcentradas y descentralizadas del sector. Finalmente, se concluye con una serie de recomendaciones en términos de la implementación de programas de estímulos para la formación, políticas de estabilidad en el empleo, a través de un sistema de servicio civil de carrera y la impartición de cursos, diplomados, licenciaturas

---

\* Profesor Investigador de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.  
Email: rmolinam@gmail.com

\*\* Profesor – Investigador del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.  
Email: jlmespinosa@hotmail.com

y posgrados, especializados en el desempeño de la función pública educativa y la administración para el desarrollo educativo regional.

**Palabras clave:** Políticas públicas, sector educativo, profesionalización, especialización.

## ABSTRACT

The development of this article states that the lack of adequate public policies and sufficient for the professionalization and specialization of the managerial staff of the education sector in the state, does not meet its efficiency and effectiveness in public service, in addition, that there are no programs to promote professionalism, training and upgrading of over 8,000 managers in the state sector to improve their leadership, planning, administration, monitoring and control of resources and activities related to educational development.

The existence of this problem requires us to review the implementation of new educational policy directive on professionalism and expertise for the benefit of more than 8,000 officers who serve as senior and middle managers in the central structure of the Ministry of Education in the State and in the devolved and decentralized institutions of the sector. Finally, it concludes with a series of recommendations in terms of implementing programs for training incentives, political stability in employment, through a system of career civil service and teaching courses, diploma, undergraduate and post-graduate courses specializing in the performance of public education and administration for regional educational development.

**Key words:** Public policies, education sector, professionalization, specialization.

## INTRODUCCIÓN

La nueva realidad del sector educativo en Michoacán, obliga a desarrollar diversas investigaciones que permitan proponer nuevas políticas públicas del sector, especialmente en lo relativo a la profesionalización, actualización y capacitación de mandos medios y superiores, que ejercen dentro de la estruc-

tura organizacional de la Secretaría de Educación y las Instituciones Educativas de todos los niveles, funciones de dirección, supervisión, administración, fiscalización y control. El diseño de nuevas políticas públicas de profesionalización, actualización y capacitación de mandos directivos de las instituciones educativas desde preescolar hasta posgrado, coadyuvaría así al establecimiento de nuevas propuestas de organización, planeación, presupuestación, financiamiento de recursos, evaluación educativa y gestión dentro de las unidades administrativas y/o dependencias donde prestan sus servicios, facilitando el cumplimiento de tareas y mejorando la eficiencia y eficacia en los resultados del servicio educativo que proporcionan a la población.

En el Estado de Michoacán, no existen políticas públicas adecuadas y suficientes de profesionalización, actualización y capacitación para mandos medios y superiores del sector educativo, que se reflejen en la ejecución de un servicio público más eficiente y eficaz en beneficio de la población, por lo que resulta indispensable que los responsables de la política educativa estatal, replanteen propuestas sobre nuevas políticas públicas de profesionalización del cuerpo directivo de las instituciones y dependencias educativas, a través de cursos, diplomados, licenciaturas y posgrados dirigidos especialmente dentro de las instituciones de educación superior y de administración pública al desarrollo de nuevas herramientas, técnicas, procesos, métodos de planeación estratégica académica y financiera, que efficienten el servicio educativo que prestan a la sociedad.

Una de las políticas públicas que valdría la pena tomar en cuenta para mejorar la profesionalización y especialización del personal directivo, tiene que ver con la creación del Instituto Michoacano para la Profesionalización y Especialización Directiva del Sector Educativo, como un organismo público descentralizado del sector educativo del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que coordine todas las acciones y programas que se propongan para hacer realidad la profesionalización directiva, en los ámbitos público y privado del sector educativo.

Asimismo, la implementación de nuevos programas académicos e institucionales para profesionalizar y especializar al personal directivo de las instituciones educativas, beneficiaría por un lado, el desempeño directivo de los servidores públicos de los ámbitos público y privado de la educación que

desarrollan procesos y procedimientos relacionados con la organización, la administración, la planeación, la programación, la dirección, el financiamiento y la evaluación de las instituciones educativas, y por otro lado, con el propósito de que la profesionalización y especialización de los directivos del sector educativo, se traduzcan en beneficios directos para la población, con una mejor atención al público, una más eficiente prestación del servicio educativo, un crecimiento institucional sostenido y sustentable, una sana presupuestación y administración de los recursos, una adecuada planeación en la atención del rezago educativo, una suficiente construcción de infraestructura material y tecnológica, una mejor metodología e instrumentación de programas y acciones institucionales y obviamente una mayor satisfacción del usuario en el servicio recibido.

## ANTECEDENTES

En el largo proceso de la política educativa, se han hecho esfuerzos por intentar transformar y profesionalizar el servicio público de la educación y las instituciones responsables de su implementación, pues ya en el pasado, tanto el gobierno federal como el del estado, han promovido distintas acciones, tendientes a modernizar, eficientar y profesionalizar las unidades administrativas y los centros educativos, que prestan servicios de esta índole a la sociedad, con la finalidad de abatir el rezago, pero fundamentalmente de resolver la problemática educativa de forma más expedita, en un contexto más regional.

Como una política educativa nacional, para eficientar el servicio educativo en todo el país y la adecuada administración de los recursos de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación, en 1978 se crearon las delegaciones de la SEP en las entidades federativas, iniciándose así el proceso de descentralización de la educación en México, con el propósito de “decidir y solucionar los problemas en los lugares donde se presentaran”.

En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mediante el cual se transfieren a los estados la operación de la educación básica y normal. Esta acción vino a ratificar lo que ya se había realizado en la entidad desde 1984.

A partir del acuerdo nacional, se fortaleció la acción descentralizadora de la educación en la entidad y se dio un impulso al crecimiento de la educación media superior y superior, creándose nuevas instituciones, sobre todo en lo que se refiere a subsistemas como el CONALEP, COBAEM, CECYTEM, CETIS, CBTIS Y CBTAS en el nivel medio superior y los institutos tecnológicos estatales en el nivel superior; se llevó a cabo la reforma a la educación normal; se incrementaron las opciones educativas y se fortaleció el posgrado.

El crecimiento del sector educativo en Michoacán, como parte de una política nacional educativa de descentralización, avanzó rápidamente en cuanto a la cobertura de sus servicios y la creación de instituciones de todos los niveles, lo que trajo consigo, sin embargo, el ensanchamiento de una estructura burocrática suficientemente amplia que fue contratada más para atender el funcionamiento de las instituciones y de sus unidades administrativas, tanto en la estructura central de la SEE, como en sus escuelas y planteles, que para resolver con eficacia la problemática que durante años ha venido enfrentando este importante sector público del gobierno estatal.

El obligado y acelerado crecimiento de esta estructura burocrática del sector educativo, condujo a la contratación de funcionarios y personal directivo con escasos conocimientos técnicos y profesionales en la administración pública de la educación y la ejecución de funciones directivas, lo que ha contribuido a su vez, entre otras razones, al rezago en la atención eficiente de su problemática.

## **SITUACIÓN ACTUAL**

En el sector educativo del Estado de Michoacán, existen en la actualidad más de 80 mil trabajadores de la educación, de los cuales aproximadamente un 60% son docentes en servicio de los diferentes niveles educativos que abarca desde la educación inicial hasta el posgrado, 30% es personal de apoyo y asistencia a la educación, que labora tanto en la estructura central de la Secretaría de Educación, como en las instituciones desconcentradas, descentralizadas y particulares que prestan servicios educativos a la población del Estado y el 10% restante se encuentra conformado por los mandos medios y superiores.<sup>3</sup>

La falta de políticas públicas y programas de profesionalización, capacitación y actualización del personal directivo de las instituciones que prestan el servicio educativo en la entidad, ha llevado a improvisar funcionarios y directivos que no cumplen con eficiencia y eficacia su función y que por lo mismo no alcanzaron las metas y compromisos que estableció el Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008, los Programas Estatales de Educación, los Programas Operativos Anuales y los Programas de Trabajo de las áreas donde realizan su función directiva.

Uno de los pilares de cualquier plan o propuesta de desarrollo es la educación. Intentar logros, avances o cambios sustantivos en diversos ámbitos y oportunidades que Michoacán puede ofrecer a sus habitantes, implica necesariamente considerar la calidad, cobertura y pertinencia del sistema educativo.

El actual gobierno ha decidido poner un especial énfasis en su política educativa. En otras palabras, lograr los propósitos que actualmente propone el Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012, conlleva elevar la calidad de los diversos niveles del sistema educativo, así como impulsar la formación, capacitación y actualización científica, técnica y directiva del actuar humano individual y colectivo.

Es por ello que en los diferentes capítulos y apartados de este plan se hace una mención constante a la educación, formación, capacitación e información, para que el conjunto de la población Michoacana pueda defender sus derechos, construir su autonomía personal y colectiva, anticipar y disipar los desafíos que presenta la atención a la salud descubrir alternativas y alcanzar metas de sustentabilidad económica y fortalecer sus identidades sociales culturales.

El carácter público, gratuito, incluyente y de sentido social de la educación, ha sido desvirtuado, como consecuencia, tenemos una educación con un grave déficit en la cobertura, calidad, atención, eficiencia y equidad de los servicios. Michoacán ocupa, en varios indicadores, los últimos lugares entre los estados del país respecto a la atención de la demanda, las capacidades de aprovechamiento, la retención de alumnos inscritos y la eficiencia terminal en los diversos niveles educativos. Estas deficiencias y carencias se deben en gran parte a la escasa formación y visión directiva de quienes tienen la obligación de contribuir a la solución de su problemática.

Según lo dicho por el actual gobierno estatal, los recursos públicos que se destinan a la educación son insuficientes para garantizar su calidad y cobertura, lo que no permite mejorarla y ampliarla para alcanzar los niveles de los países desarrollados, incluso de algunos de América Latina.

La desconcentración educativa que puso desde hace años al sistema educativo en manos del Gobierno del Estado, fue sin lugar a dudas un paso importante hacia una mayor democratización en la materia, pero tal proceso por desgracia no fue ni ha sido acompañado de la transferencia de suficientes recursos para cumplir metas sustantivas, mucho menos para implementar políticas educativas que permitan destinar mayores recursos a la profesionalización y especialización del personal directivo del sector, mediante la generación de programas de estímulos por resultados, la incorporación de un servicio civil de carrera, que garantice la estabilidad en el empleo y la recategorización directiva por méritos, perfil y formación, ni la creación de instituciones y organismos destinados a su regulación y fortalecimiento.

El presupuesto estatal para la educación refleja dicha situación, compromete más del 50% de los gastos del gobierno del Estado. En el 2007 la mayor parte del presupuesto dedicado a la educación se canalizó a salarios y prestaciones.

En contraste existe una insuficiencia de recursos para atender otros renglones necesarios e importantes en la prestación de los servicios, tales como la capacitación, la investigación educativa, formación y actualización directiva, la creación de un programa de servicio civil para la carrera directiva del sector y para el financiamiento de organismos que impulsen, regulen y evalúen la profesionalización y especialización del personal directivo del sector educativo de la entidad.

Ante este panorama, surge la tarea ineludible de redefinir el pacto federal, evaluando el conjunto de las fórmulas y los procesos de desconcentración, para hacer una propuesta de conjunto permita refundar sistemas de gestión y mecanismos de intervención gubernamentales en áreas que resultan esenciales en nuestra estrategia política.

El reto es hacer frente a las condiciones impuestas por los complejos problemas de la modernización y de la interdependencia, que van asociados a los procesos de globalización social, económica, cultural y política. En este

sentido, la formación universitaria debe contribuir en la capacitación de directivos y funcionarios del sector para enfrentar exitosamente condiciones de administración, operación, ejecución e investigación, similares a los encontrados en los sistemas educativos de las sociedades altamente desarrolladas, además de ser eficaces en las condiciones regionales propias.

En ese mismo sentido, una de las propuestas educativas del Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012, es la de profesionalizar y especializar al personal directivo del sector educativo de Michoacán para que la educación en el Estado pueda responder a las necesidades sociales, sin perder de vista la correcta orientación que se debe procurar en la administración, planeación, supervisión, control, fiscalización, evaluación y vigilancia de las acciones y recursos destinados a la educación.

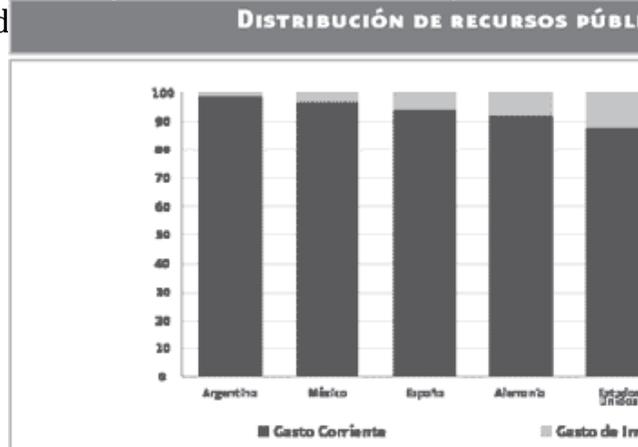
Otra de las propuestas del Plan Estatal en materia de educación, es la de homogeneizar, entre la Federación y el Estado, los programas y las políticas destinadas a la formación académica de su personal, dentro del cual encontramos tanto al personal directivo, como al personal docente y de asistencia y apoyo a la educación.

Se reconoce, además, que la descentralización bien planificada del sector, coadyuvará a evitar el crecimiento excesivo de su estructura burocrática y la regulación de puestos y funciones directivas, con base en políticas educativas adecuadamente definidas.

No obstante lo anterior, vale la pena señalar que propuestas educativas similares, establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008, nunca fueron implementadas como políticas públicas de profesionalización y especialización directiva del sector educativo de Michoacán, razón por la que a la fecha no existe un programa adecuado que promueva la formación directiva a través de cursos, diplomados, licenciaturas o posgrados en administración pública y desarrollo educativo; no existen programas de servicio civil de carrera en el sector educativo, que promuevan el otorgamiento de estímulos o la recategorización directiva por perfil, formación y méritos directivos, que a su vez genere estabilidad en el empleo; ni tampoco existen instituciones u organismos que con cierta autonomía, patrimonio y personalidad jurídica propias, coordinen, regulen, supervisen y evalúen en su caso, todas las acciones y programas que se propongan para hacer realidad la profesionalización directiva, en los ámbitos público y privado del sector educativo.

Lo que debe obligar al actual gobierno estatal, a establecer necesariamente un programa de desarrollo educativo para los años 2008-2012, que ponga énfasis en la implementación y desarrollo de políticas públicas adecuadas y suficientes, para la profesionalización, actualización y capacitación del personal directivo del sector educativo, que generen un servicio público eficiente y eficaz, y que a su vez, promueva el establecimiento de un servicio civil de carrera para el sector educativo, que impacte en la atención y solución de su problemática, con mayor éxito.

Esta valoración, sin embargo, no está siendo exclusiva de las entidades federativas, el Gobierno Federal por su parte, ha establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que algunos de los problemas del sistema nacional de educación son aquellos que apuntan a factores de organización como son el mecanismo de control vertical, el enorme peso de su burocracia y el insuficiente impulso que se ha dado al mejoramiento de la calidad del trabajo y de vida de los maestros y el personal directivo y auxiliar. En efecto, aún sigue siendo una realidad que el sistema educativo da mayor énfasis a los aspectos administrativos que a los factores de aprovechamiento académico y de capacitación y profesionalización d



Fuente: Datos obtenidos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Edición Especial. Gobierno de la República.

En 2006, México gastó en educación 622.4 miles de millones de pesos, equivalentes a 7.1% del PIB. Sin embargo, 90% de los recursos se destinó al

gasto corriente, lo que significa que el monto disponible para inversión e innovación es significativamente pequeño en comparación con las necesidades de cambio cualitativo que presenta el sistema educativo.

Junto con el logro de la cobertura, es necesario alcanzar niveles de calidad más altos. Debe promoverse el mejoramiento educativo para dotar a niños y jóvenes de una formación sólida en todos los ámbitos de la vida, incluidos el buen desempeño en el trabajo, la plena participación social y política y el valor de la realización personal. El sistema educativo nacional requiere de una significativa transformación basada tanto en el mejoramiento material y profesional de los maestros y servidores públicos, como en el énfasis en el logro de los aprendizajes y el fortalecimiento en la capacidad de decisión en las escuelas, bajo la plena cooperación de padres de familia y alumnos.

Para lograr el fortalecimiento del gasto educativo, su redistribución y el mejoramiento integral del sistema, se requiere de un firme compromiso de las instituciones públicas de los ámbitos federal, estatal y municipal, del magisterio organizado, de los padres de familia, así como de los niños y jóvenes. Sólo partiendo de una base unificada de esfuerzo colectivo se alcanzará la transformación educativa que requiere un verdadero desarrollo humano sustentable.

Para los fines de la presente publicación, destacaremos sólo algunos de los principales objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro de su programa 3.3 “Transformación Educativa”, relacionados con la calidad educativa y la profesionalización de los principales actores del sector en todos sus niveles, especialmente, la profesionalización, especialización y nivel de responsabilidad y compromiso de los cuerpos directivos, los que se transcriben a continuación:

## **OBJETIVO 9**

“Elevar la calidad educativa”.

“La calidad educativa comprende los rubros de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia”.

De acuerdo con el gobierno federal, las estrategias que se exponen a continuación tienen el propósito de contribuir a dar un salto cualitativo en

los servicios educativos que se prestan para todos los niveles de instrucción.

“ESTRATEGIA 9.1 Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo”.

“ESTRATEGIA 9.2 Reforzar la capacitación de profesores, promoviendo su vinculación directa con las prioridades, objetivos y herramientas educativas en todos los niveles.

Se fortalecerán los programas de capacitación de la planta magisterial, de manera que se pueda contar con más profesores certificados y comprometidos con la docencia en todos los niveles educativos. Como parte de esta estrategia, se impulsará un sistema para el registro de aspirantes a ocupar cargos directivos de plantel de educación media superior, con el propósito de contar con un proceso de selección transparente que garantice la calidad en gestión educativa escolar en el plantel, así como el desarrollo con calidad de los actores dentro del plantel”.

“ESTRATEGIA 9.4. Fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente.

En coordinación con las autoridades educativas estatales, se establecerá un foro de análisis de las acciones emprendidas en la descentralización educativa y se impulsarán mecanismos para compartir las innovaciones locales a nivel federal.

La inversión federal en infraestructura y servicios educativos se programará bajo criterios de equidad entre las regiones más rezagadas y las que han alcanzado mayor desarrollo.

Asimismo, en la asignación de recursos se aplicará el criterio de impulsar la elevación de calidad en los procesos educativos, con la que también deben comprometerse los gobiernos de las entidades federativas. Para fortalecer esta estrategia, la Subsecretaría de Educación Media Superior ha impulsado el Fondo de Infraestructura bajo tres modalidades descritas en el objetivo 10. El nuevo esquema debe impulsar la equidad, la transparencia, la responsabilidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; de igual forma, debe

ser un mecanismo para favorecer una participación más democrática en la toma de decisiones del sector sobre la base firme de las responsabilidades financieras compartidas”.

### **OBJETIVO 13**

“Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias”.

Para ello se contemplan las estrategias siguientes:

“ESTRATEGIA 13.1 Impulsar programas permanentes de capacitación y profesionalización de los maestros del sistema de educación media superior. Para fortalecer la calidad de la educación media superior, se establecerán claramente las responsabilidades de los maestros, directivos y personal auxiliar.

Se impulsará la formación de academias y se asegurará que los profesores tengan las competencias didácticas, pedagógicas y de contenido de sus asignaturas que requieren para un desempeño pedagógico adecuado. Se fortalecerá la coordinación del sistema de educación media superior en todas las entidades federativas en donde existan acuerdos de descentralización. Asimismo, se promoverá la colaboración con instituciones de educación superior para fortalecer la titulación y la capacitación a profesores y el desarrollo del sistema de evaluación integral que medirá el desempeño de profesores y planteles.

Finalmente, se instrumentará en todos los planteles de bachillerato federal el procedimiento para el registro de aspirantes a ocupar cargos de director de plantel, lo que promoverá la transparencia, la igualdad de oportunidades y una selección de candidatos basada en criterios como las competencias académicas, la experiencia laboral, la gestión escolar y el liderazgo”.

### **OBJETIVO 14**

“Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior”.

“ESTRATEGIA 14.5 Mejorar la integración, coordinación y gestión del sistema nacional de educación superior.

La educación superior contará con mecanismos estatales y nacionales de planeación, coordinación y gestión capaces de responder de manera integral a sus demandas de desarrollo y consolidación. Será necesario crear nuevas instancias colegiadas que permitan articular y conducir más eficientemente este sistema y propiciar la acción coordinada de las diferentes instituciones, así como asegurar el financiamiento adecuado y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Un objetivo deseable es el de formular una política de Estado en materia de educación superior”.

Del análisis de los datos anteriores, podemos señalar que dentro de los objetivos y estrategias del Gobierno Federal para lograr la transformación educativa, destacan diversas acciones relacionadas con la calidad educativa, la formación, capacitación y profesionalización tanto de docentes como de personal directivo en la educación básica, media superior y superior, el impulso de un sistema para el registro de aspirantes a ocupar cargos directivos de plantel de educación media superior, con el propósito de contar con un proceso de selección transparente que garantice la calidad en gestión educativa escolar en el plantel, así como el desarrollo con calidad de los actores dentro del plantel.

El impulso de mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo, el fortalecimiento del federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente, la coordinación con las autoridades educativas estatales, para establecer un foro de análisis de las acciones emprendidas en la descentralización educativa y el impulso de mecanismos para compartir las innovaciones locales a nivel federal, el impulso de la equidad, la transparencia, la responsabilidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, como un mecanismo para favorecer una participación más democrática en la toma de decisiones del sector sobre la base firme de las responsabilidades financieras compartidas, la creación de mecanismos estatales y nacionales de planeación, coordinación y gestión, capaces de responder de manera integral a las demandas de desarrollo y consolidación del sistema educativo en general, así como la creación de nuevas instancias colegiadas que permitan articular y conducir más eficientemente este sistema, propiciando la acción coordinada de las di-

ferentes instituciones, para asegurar el financiamiento adecuado y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, entre muchas otras.

Acciones y estrategias todas estas, que indiscutiblemente requieren de un servicio público eficiente y eficaz en el sector educativo, para asegurar el cumplimiento de las metas propuestas, pues sólo la consolidación de un personal directivo, adecuadamente formado, capacitado, profesionalizado y especializado en el manejo de herramientas, procedimientos y mecanismos relacionados con la planeación, la evaluación, la rendición de cuentas, la administración de recursos, el financiamiento, la gestión, la coordinación o dirección de acciones, programas y personal, la descentralización educativa, el uso de nuevas tecnologías y el desarrollo de programas de capacitación, estímulos y promoción del personal docente y directivo, puede asegurar, en los próximos años la implementación de las políticas públicas nacionales y locales que permitan hacer realidad una transformación educativa que asegure la igualdad de oportunidades para los mexicanos de todas las regiones y comunidades del país, bajo nuevos paradigmas de una educación basada en indicadores de calidad, eficiencia, modernidad y competencias para el desarrollo.

Sin embargo, un hecho común en la actualidad, es que todos los sistemas educativos de América Latina, incluyendo por supuesto México, están aplicando dos clases de políticas educativas. La primera engloba un conjunto de políticas básicas para mejorar la calidad y eficiencia, que son muy rígidas y resisten todo cambio fundamental. La segunda abarca un conjunto de políticas periféricas, relacionadas con la expansión y el crecimiento de la matrícula, que son sumamente adaptables y hasta volátiles, y son objeto de modificaciones regulares, quizás con demasiada frecuencia.

Para entender por qué el cambio de políticas educativas es muy difícil, hay que comprender a los actores principales, sus preferencias y horizontes temporales, cómo se alinean sus intereses y, por ende, las posibilidades de conflicto o cooperación, así como los entornos en que se formulan las políticas. Asimismo, exige comprender los elementos distintivos del proceso de formulación de políticas en el sector educativo, y cómo ese proceso de formulación de políticas sectorial interactúa con procesos de formulación general de políticas de otros sectores del país y de otros países en general.

Una de las políticas educativas de tipo básico, que interesa analizar para los fines de la presente publicación, es aquella que toca la economía política de la educación: El establecimiento de un proceso de mejoramiento de la calidad y eficiencia educativa en los sujetos de la educación, funcionarios y docentes, a través de profesionalización, incentivos y evaluación.

Otra política educativa es la descentralización, como un mecanismo para eficientar los servicios educativos, aún cuando esta resulta una política de carácter más periférico.

Desgraciadamente la formulación de políticas educativas en América Latina está desproporcionadamente sesgada hacia políticas centradas en la expansión y el acceso a la educación, en lugar de la calidad y la eficiencia. Esto significa que, en la mayoría de los casos, las políticas tienen por objeto fomentar la expansión.

Ahora bien, en cuanto al análisis de la economía política de la educación en nuestro sistema educativo vigente, podemos afirmar que ésta no se rige por un principio organizativo global, dado que la educación carece de una definición básica que, una vez formulada, confiera coherencia al conjunto del sistema, pues si bien pueden modificarse parcialmente características particulares de la provisión de educación sin realinear el conjunto de la política educativa, con frecuencia esos cambios y reformas de política se van acumulando en capas, una encima de otra, pero no transforman lo fundamental de manera global.

Otros problemas que se presentan en la política educativa del actual sistema son el grave y generalizado problema de la contratación, pues ésta normalmente se lleva a cabo por compromiso político, sindical o personal y no por capacidad o eficiencia de los responsables del proceso educativo, lo que repercute directamente en el desempeño escolar, el cual difícilmente puede ser objeto de un seguimiento por las autoridades educativas o por los padres de familia, debido a la enorme magnitud de los sistemas escolares públicos.

En este sentido, una de las características que exige la economía política de la educación, es la implementación de la política educativa, como una tarea compleja en la que participen numerosos actores: docentes, directores, estudiantes, supervisores, burócratas centrales y locales, y los padres de familia, o cuando menos que no se opongan activamente a la implementación de las mismas.

Otra característica importante es contar con datos e información específica sobre datos y localidades, lo que resulta muy trascendente para el funcionamiento del sistema, pues concretamente determinar si una decisión centralizada se está llevando a la práctica en una determinada localidad, es una tarea de gran envergadura.

La combinación de estas características distintivas tiene una repercusión política importante. Los sistemas educativos corren constantemente el riesgo de quedar cautivos de los proveedores en lo que respecta a puestos docentes y administrativos, control de decisiones y de procesos clave de organismos educativos, nombramientos, medidas disciplinarias, distribución de incentivos y alicientes, capacitación, administración y sistemas de gestión de personal.

Una serie de fuerzas compensatorias permiten a los sistemas educativos evitar o reducir esta propensión a quedar cautivos. Dos de estas fuerzas son clave. La primera es un Estado sólido que cuente con una administración pública eficaz que se rige por mecanismos acertados de rendición de cuentas. La segunda es una cultura profesional firmemente arraigada, que comprometa al profesorado, al funcionariado y otros partícipes importantes con valores de conducta, estándares altos de idoneidad docente y una orientación al interés público.

En América Latina, estas dos fuerzas compensatorias tienden a ser deficientes. Los sindicatos suelen tener una considerable capacidad de resistencia, en tanto que los gobiernos tienden a caracterizarse por horizontes temporales muy cortos. Por otra parte no existe un número importante de asociaciones de funcionarios públicos con capacidad para orientar o mantener las políticas de largo plazo. El sindicato de docentes es con frecuencia la entidad laboral más grande del país, y posee y ejerce el derecho de huelga, lo cual puede afectar la estabilidad política de la nación. Debido a un historial de conflictos, los gobiernos tienen menor capacidad para comprometerse a respetar los acuerdos intertemporales con los sindicatos; en algunos casos, porque el gobierno en funciones no puede atarle las manos a gobiernos futuros, y en otros, porque no se respetaron acuerdos laborales preexistentes.

Esta incapacidad del Estado para celebrar acuerdos intertemporales tiende a redundar en sistemas educativos que dependen en forma extrema de reglas rígidas y definiciones institucionales intocables que no pueden negociarse, independientemente de que cambie por completo el entorno eco-

nómico del sistema educativo. Entre estas reglas y definiciones se destacan las que hemos denominado políticas básicas del sistema educativo en América latina:

- La participación pública/privada en el mercado de la educación.
- La educación pública gratuita en todos los niveles
- La absoluta estabilidad en el empleo y las reglas sobre contratación, ascensos y jubilación docente que son prácticamente imposibles de modificar.
- La continuidad del alcance nacional y, por ende, el poder de negociación de los sindicatos docentes.

A diferencia de esta rigidez de las políticas básicas, la posición relativamente débil del Estado, acentuada con cambios de gobiernos e incluso de líderes dentro de una misma gestión, da lugar a una gran volatilidad en las políticas periféricas. Estas políticas abarcan ámbitos como la capacitación de maestros y funcionarios educativos, el diseño, elaboración y distribución de libros de texto y material didáctico; los programas de estudio; la integración de tecnología en el aprendizaje, y toda una serie de innovaciones educativas. Aquí se observa la falta de un principio organizativo porque a un gobierno entrante le resulta relativamente fácil crear programas que se aparten por completo de las directrices de política establecidas o que las modifiquen sin que se produzca una pérdida de coherencia ostensible o insostenible.

Los maestros no tienen una cultura profesional firmemente arraigada y ampliamente compartida. Lo mismo sucede con los funcionarios, directivos o servidores públicos de la educación. Algunos han recibido una formación deficiente de institutos pedagógicos de dudosa calidad y han ingresado a la profesión mediante prácticas basadas en todo tipo de criterios no profesionales (ya sea recurriendo a influencias políticas o a la corrupción, en que los puestos de trabajo se adquieren de funcionarios sindicales u otras autoridades políticas, partidistas o educativas).

Por otra parte, la administración de la educación está a cargo de una burocracia que no tiene la formación necesaria para administrar el sistema educativo.

Por lo tanto, ante la típica ausencia de otros grupos significativos que hagan oposición a los sindicatos, estos ejercerán un rol dominante en la educación en América Latina, a tal punto que puede afirmarse que son el único protagonista en el proceso de formulación de la política educativa de la región con un poder de veto incuestionable.

Precisamente en cuanto a la falta de políticas públicas de profesionalización docentes y de los administradores públicos de la educación, vale la pena resaltar algunas consideraciones de María de Ibarrola y Carlos Ornelas (2001), en su obra “investigación y política educativa, ensayos en honor de Pablo Latapí”, tomando en cuenta algunos renglones relacionados con las decisiones y mecanismos de operación de la profesionalización magisterial, en cuanto a la formación inicial y la permanente, las condiciones laborales y salariales, las condiciones institucionales de trabajo cotidiano y de desarrollo profesional. Se trata en términos más particulares de aspectos tan cotidianos como la asignación al lugar de trabajo, la movilidad laboral, la definitividad y la estabilidad en el empleo, la naturaleza de las funciones asignadas, la conformación de los equipos de maestros que atienden cada plantel, los sistemas salariales, los sistemas de estímulos, promociones y evaluaciones de los docentes y de los burócratas de la educación.

En el caso de la educación mexicana, la formación inicial de los maestros de educación básica corresponde por ley al Estado, aunque se otorga a los particulares la facultad de operar esta formación siempre y cuando respondan a los lineamientos señalados para ello. El currículo es fijado por el Estado, lo mismo que la evaluación y acreditación de los estudios profesionales. Una vez obtenida la acreditación correspondiente, los maestros obtienen una plaza automática en el sistema público, o bien pueden procurar una contratación en el sistema privado. En múltiples casos, los maestros se contratan en los dos sistemas. Sin embargo las condiciones son totalmente distintas en uno u otro sistema. En principio, en el sistema público se obtendría una “plaza”, lo que significa la definitividad en el empleo; la asignación al lugar concreto de trabajo y la movilidad se rigen por negociación colectiva, lo mismo que los factores clave del desempeño profesional, en particular las asistencias y los permisos temporales; los salarios y las prestaciones han estado sujetos a la enorme capacidad de negociación y presión del sindicato, o por lo menos al uso que se ha podido hacer de ella.

En la mayor parte de los países latinoamericanos se acusa a los sindicatos de docentes de haber propiciado una enorme ineficiencia y mala calidad de la educación pública. Cada uno de los puntos cotidianos clave de la interacción entre condiciones de trabajo y desempeño eficiente y de calidad en la escuela y en general en el sistema educativo, han sido motivo de tensión entre las organizaciones sindicales y las autoridades gubernamentales que se han resuelto en virtud de la capacidad de presión y negociación de las partes, casi siempre en detrimento de la calidad de la educación, en particular para las escuelas de las zonas más desfavorecidas. Es en este tipo de rasgos donde ciertas autoridades y grupos de presión sostienen que los mecanismos privados de la gestión resultan más eficientes. Las escuelas privadas contratan y rescinden las relaciones laborales en cada plantel, definen montos salariales, sistemas de estímulos, capacitación, promoción y evaluación de docentes y directivos, conforme a su lógica de eficiencia, que puede ser de tipo educativo, pero que en ocasiones responde también a lógicas económicas, comerciales o incluso ideológicas. La lógica privada ignora que de esa forma se cometen muchas veces injusticias generalizadas y se crean segmentos de calidad e ineficiencia entre las distintas escuelas.

No es difícil demostrar que el respeto a los derechos laborales básicos de los maestros y en general de todos los trabajadores de la educación, incluyendo a los administradores de la educación, es condición *sine qua non* de calidad de la educación pública; pero tampoco es difícil demostrar a los sindicatos que muchas veces sus formas de operar o sus corrupciones internas han perjudicado particularmente a los grupos de población más desprotegidos de nuestro país.

Ahora bien la tendencia a defender la privatización de la educación básica como la mejor manera de atacar las ineficiencias de la educación pública ha sido creciente en el contexto general de una reducción y enflaquecimiento de los Estados. Esta tendencia, entre otras cosas, exige libertad de gestión de las autoridades de cada plantel, incluyendo la capacidad para contraer y rescindir las relaciones de trabajo con los maestros y trabajadores de la educación, según la lógica de la eficiencia y la evaluación directa de su desempeño por los padres de familia y las autoridades de la escuela. Lo anterior implica también liberalizar la formación de maestros y dejar que las universidades como instituciones autónomas definan los contenidos propios de la formación profesional de los maestros. Esta tendencia incluye, por supuesto, liberar los me-

canismos de contratación de los maestros y dejarlos al juego de la oferta y la demanda del mercado de trabajo que genere la prestación del servicio educativo en el país.

La investigación educativa y las propuestas internacionales de política educativa, sin embargo, coinciden en que el acceso al conocimiento necesario para impulsar mejor el desarrollo de cada país depende de una educación de calidad y equidad para toda la población y es en ese sentido la educación pública y no la educación privada, la que puede asegurar una educación de calidad para todos. Ello implica, por un lado, asegurar las decisiones ciudadanas y democráticas para todos y cada uno de los elementos básicos de la educación: sus contenidos, sus formas de operar, el respeto a la pluralidad cultural y étnica, la garantía de una efectiva redistribución de la riqueza nacional por la vía de asegurar oportunidades de calidad para toda la población y por supuesto profesionalizar la administración de la educación pública, con el fin de que sea altamente eficiente, para responder a la gran demanda social.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Frente al establecimiento de la hipótesis que se ha venido reiterando en la presente publicación, así como del análisis de los datos que precisa el desarrollo del tema surge la siguiente interrogante:

¿Qué tipo de políticas públicas de profesionalización, capacitación y actualización del personal directivo de las instituciones educativas en la entidad, se requieren para garantizar eficiencia y eficacia en sus funciones como servidores públicos?

La respuesta sin duda es muy compleja, pero a manera de conclusión podemos señalar que sería recomendable que los gobiernos, federal y estatal, implementaran diversas acciones y programas públicos relacionados con:

I.- Diseñar políticas públicas de profesionalización y especialización directiva del sector educativo, en el terreno académico.

Efectuar la profesionalización del cuerpo directivo de las instituciones, a través de cursos, diplomados, licenciaturas y posgrados especializados en el desempeño de la función pública educativa y la administración para el desarrollo educativo regional, impartidos especialmente dentro de las institucio-

nes de educación superior y de administración pública, para conocer y manejar el desarrollo de nuevas herramientas, técnicas, procesos, métodos de planeación, administración y evaluación estratégica, académica y financiera, que efficienten el servicio educativo que prestan a la sociedad.

II.- Diseñar políticas públicas de profesionalización y especialización directiva del sector educativo, en el terreno laboral y administrativo.

Diseñar nuevas políticas educativas sobre profesionalización y especialización directiva en beneficio de los funcionarios que se desempeñan como mandos medios y superiores tanto en la estructura central de la Secretaría de Educación en el Estado, como en las instituciones desconcentradas y descentralizadas del sector, mediante la implementación de programas de estímulos para la formación, recategorización directiva por actualización y especialización, políticas de estabilidad en el empleo y contratación directiva por concursos de oposición con base en perfiles y no en compromisos políticos o sexenales, regulados por un sistema legislado de servicio civil de carrera para el sector educativo.

III.- La creación del Instituto Michoacano de Profesionalización y Especialización Directiva del Sector Educativo.

El Instituto Michoacano para la Profesionalización y Especialización Directiva del Sector Educativo, se crearía como un organismo público descentralizado del sector educativo del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que coordine, regule, supervise y evalúe todas las acciones y programas que se propongan para hacer realidad la profesionalización directiva, en los ámbitos público y privado del sector educativo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar, L. (2000). El estudio de las políticas públicas. Tercera Edición, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar, L. (2003). La Hechura de las políticas públicas. Primera Reimpresión, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). La Política de las Políticas Públicas. Ed. Planeta Mexicana, México.

- Hernández, F. (2002). Gestión y Política Pública, en *Gestión y Política Pública*, vol. XI, número 1, primer semestre. CIDE, México.
- Martínez, F. (2000), Nueve retos para la educación superior. ANUIES. México.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, (1997). Exámenes de las políticas nacionales de educación. Ed. OCDE. México.
- Ornelas, C. (compilador) (2001). Investigación y Política Educativa: Ensayos en Honor de Pablo Latapí. Ed. Aula XXI Santillana. México.
- Pescador, J. (1989). Modernidad educativa y desafíos tecnológicos. Ed. Diana. México.
- Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012 (2008). Edición Especial, Gobierno del Estado de Michoacán, Michoacán, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (2007). Edición Especial, Gobierno de la República, México.
- Reyes, J. y Miaja, M. (1992). La descentralización, su configuración administrativa y la educación básica en Michoacán. IMCED. Michoacán, México.
- Ruiz, C. (1997). El reto de la educación superior en la sociedad del conocimiento. ANUIES, México.
- SEP, UT, Universidades Tecnológicas (2000). Mandos Medios para la Industria. Ed. Noriega, México.
- Sola, F. et al, (1981). Historia de la educación pública en México. FCE. México.
- Tanck, D. (1992). La Educación ilustrada. El Colegio de México, México.
- Zoraida, J. (1995). La educación en el siglo XIX. Ed. OEP. México.

### Internet

- [www.umich.mx/mich/historia/revolucion.html](http://www.umich.mx/mich/historia/revolucion.html)
- <http://www.michoacán.gob.mx>
- <http://www.sep.gob.mx>

INCEPTUM es una revista arbitrada publicada por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE) de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y está realizando las actividades pertinentes de cara a la publicación del **Vol. V Núm. 5 Julio - Diciembre de 2008** para lo cual se emite la siguiente:

## C O N V O C A T O R I A

Para la publicación de artículos y trabajos de investigación por parte de académicos, investigadores, especialistas y autores cuyas líneas de investigación impulsan el estudio científico de la realidad económica, administrativa y empresarial desde distintos puntos de vista o enfoques. La presente invitación se extiende a todas aquellas personas interesadas en el desarrollo de trabajos tendientes a impulsar la multi e interdisciplinariedad desde sus propias áreas de conocimiento con especial énfasis en el de las Ciencias Sociales y Humanidades.

Los trabajos y artículos de investigación presentados serán objeto de revisión y dictamen por parte de un Comité Editorial integrado por miembros internos y externos mismo que recibirá el apoyo de lectores especialistas ad hoc a los trabajos que se reciban. En el caso específico de las colaboraciones recibidas por parte de la planta docente e investigadora adscrita al ININEE, serán revisados por los miembros externos de dicho Comité y los lectores que corresponda en su caso.

El **Vol. V Núm. 5 Julio - Diciembre de 2008** de la Revista INCEPTUM tiene como objetivo un contenido temático amplio y plural de conformidad con las siguientes áreas de conocimiento:

1. Economía.
2. Finanzas.
3. Mercadotecnia.
4. Administración.
5. Recursos Humanos.
6. Contabilidad.
7. Psicología Organizacional.
8. Derecho Administrativo y Tributario.

Lo anterior con el fin de generar artículos de investigación del más alto nivel académico y rigor científico desde una perspectiva amplia, rica e inter y multidisciplinaria.

Al igual que en sus números anteriores, se deja abierto el nivel de análisis que se pretenda abordar por parte de los autores: micro, meso o macroeconómico, local, regional, nacional y/o internacional. Asimismo, se recibirán reseñas sobre publicaciones recientes y que se inscriban en el marco antes referido.

Aspectos adicionales a tomar en consideración:

1. Fecha límite para envío y recepción de trabajos y artículos de investigación: **30 de Noviembre de 2008**, mismos que deberán ser dirigidos a la atención del: Dr. Jorge Víctor Alcaraz Vera, Director de la Revista, en las instalaciones del ININEE, ubicadas en Ciudad Universitaria, en Morelia, Mich. con número(s) telefónico(s) y/o faxes (443) 316 51 31; o bien a la siguiente dirección de correo electrónico: **talcarazv@hotmail.com**.
2. Las características sobre la estructura, formato y extensión de los artículos y trabajos de investigación que serán sometidos a arbitraje serán las mencionadas en la Guía de Autores que se anexa a la presente convocatoria.

3. El dictamen final de los trabajos estará a cargo de los miembros del Comité Editorial y serán devueltos a sus autores en caso de que así sea pertinente, para su revisión. Los nombres de los lectores que emitan el dictamen correspondiente permanecerán en el anonimato.
4. En el caso de trabajos y artículos en su versión definitiva que hayan sido aceptados para su publicación de conformidad con el dictamen respectivo y una vez que se cuenten con los ejemplares de la impresión correspondiente, se harán llegar a cada uno de los autores **dos ejemplares** de cortesía: el costo de envío dentro de la República Mexicana y el extranjero de dichos ejemplares correrá a cargo del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales.
5. El costo por cada ejemplar adicional es de **\$100.00 (CIEN PESOS M.N. 00/100) más gastos de envío** que en este caso, correrá a cargo de la persona o institución solicitante
6. En el caso de artículos y trabajos que sean devueltos a sus autores, éstos contarán con 10 días naturales u ordinarios contados a partir de la fecha de la devolución de sus trabajos, para hacer llegar una nueva versión revisada que contemple y atienda las observaciones y sugerencias emitidas por el Comité Editorial y deberá hacerla llegar por triplicado (original y dos copias) junto con su diskette o Cd respectivo.

ATENTAMENTE.

Morelia, Mich. a 01 de julio de 2008.

Dr. Jorge Víctor Alcaraz Vera.

Director de la Revista.