

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con
Orientación en Administración Pública

**LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL
SISTEMA FEDERAL.**

La evaluación de la educación básica en México.

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Comité tutorial:

Elena Jeannetti Dávila
Lorenza Villa Lever
Hugo Casanova Cardiel

Enero 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para Amparo, con todo mi corazón.

*A mis hijos, Oscar Mauricio, Maureen y Orlando Esteban,
dueños del futuro.*

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero dar las gracias a la Dra. Elena Jeannetti Dávila, Directora de Tesis, por la claridad de sus comentarios y demandas, así como por su ayuda siempre generosa.

A continuación, quisiera expresar mi más profundo y perdurable aprecio a la Dra. Lorenza Villa Lever y al Dr. Hugo Casanova Cardiel, miembros de mi Comité Tutorial que me acompañaron en el largo recorrido de la investigación con excelentes sugerencias y un constante apoyo.

Finalmente, mi especial gratitud a los miembros del jurado, que han leído el trabajo de tesis y han hecho invaluableles observaciones: Dra. Margarita Theesz Poschner, Dr. Armando Alcántara Santuario, Dr. Roberto Rodríguez Gómez, y Dr. José Juan Sánchez González.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	
COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL: PERSPECTIVA DE ANÁLISIS	17
1.1. NATURALEZA DEL GOBIERNO CONTEMPORANEO	19
1.1.1. ACOSO AL ESTADO NACIÓN EN DOS FRENTE	23
1.1.1.1. <i>La presión problemática de la globalización</i>	24
1.1.1.2. <i>El replanteamiento de los nexos internos</i>	30
1.1.2. EL GOBIERNO FRAGMENTADO	42
1.2. EL EMERGENTE PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN	47
1.3. DEFINICIONES ESENCIALES	53
1.3.1. LOS CONCEPTOS ANUDADOS A LA COORDINACIÓN	54
1.3.2. LA COORDINACIÓN COMO CONCEPTO Y TEMA DE INVESTIGACIÓN	63
CONCLUSIONES	69
CAPÍTULO II	
COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL: HORIZONTES DE REFERENCIA	73
2.1. EL REFERENTE NACIONAL	74
2.2. LOS REFERENTES INTERNOS Y EXTERNOS	85
2.3. LA COORDINACIÓN "EN LO INTERNO"	92
2.3.1. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	93
2.3.2. COORDINACIÓN SECTORIAL E INTERSECTORIAL	99
2.3.2.1. <i>Un concepto de sector</i>	100
2.3.2.2. <i>Los sectores en la administración pública</i>	101
2.3.2.3. <i>La política sectorial</i>	104
2.3.3. COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	108
2.3.3.1. <i>Caracterización de las relaciones intergubernamentales</i>	110
2.3.3.2. <i>La coordinación intergubernamental en el federalismo</i>	112
2.3.3.3. <i>Enfoques recientes en las relaciones intergubernamentales</i>	113
2.3.4. COORDINACIÓN ENTRE PODERES PÚBLICOS: EJECUTIVO-CONGRESO	116
2.4. LA ARTICULACIÓN "CON EL ENTORNO"	121
2.4.1. COORDINACIÓN SOCIAL: ARTICULACIÓN GOBIERNO-SOCIEDAD	121
2.4.1.1. <i>La participación en programas sociales</i>	124

2.4.1.2. <i>Distintas clases de participación</i>	125
2.4.1.3. <i>La conexión entre descentralización y participación</i>	127
2.4.1.4. <i>La comunicación gobierno-sociedad</i>	128
2.4.2. ARTICULACIÓN SUPRANACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	130
CONCLUSIONES	136

CAPÍTULO III

COORDINACIÓN Y “OPERATIVIDAD” DEL MODELO FEDERAL	139
3.1. FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO	141
3.2. RELEVANCIA ACTUAL DEL SISTEMA FEDERAL	146
3.2.1. LAS FACETAS DEL FEDERALISMO	147
3.2.2. EL DEBATE DEL FEDERALISMO	151
3.3. LA COORDINACIÓN EN EL SISTEMA FEDERAL	157
3.4. FEDERALISMO Y COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO	164
3.4.1. DISEÑO NORMATIVO	167
3.4.2. POLÍTICAS DEL FEDERALISMO Y COORDINACIÓN	175
CONCLUSIONES	179

CAPÍTULO IV

FEDERALISMO Y POLÍTICA EDUCATIVA	183
4.1. EL FEDERALISMO EDUCATIVO	183
4.1.1. ANTECEDENTES	186
4.1.1.1. <i>La centralización educativa</i>	187
4.1.1.2. <i>La desconcentración educativa</i>	192
4.1.1.3. <i>La descentralización educativa</i>	197
4.1.2. CONTEXTO	205
4.1.2.1. <i>El magisterio en el diseño y concertación del ANMEB</i>	209
4.2.3. ESTRATEGIAS DE REFORMA	212
4.2. LA REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	216
4.2.1. REDISTRIBUCIÓN DE AUTORIDAD	217
4.2.2. NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA	223
4.2.2.1. <i>La administración central</i>	224
4.2.2.2. <i>La administración estatal</i>	225
4.2.2.3. <i>La administración local</i>	226
4.2.2.4. <i>La administración escolar</i>	226

4.2.3. LA NUEVA CONFIGURACIÓN	227
4.2.3.1. <i>Los elementos del sistema educativo nacional</i>	227
4.2.3.2. <i>Sistema nacional y sistemas estatales</i>	230
4.3. FUNCIÓN NORMATIVA Y POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL	232
4.3.1. POLÍTICAS PARA EL SISTEMA EN SU CONJUNTO	233
4.3.2. FINES DE LA FUNCIÓN NORMATIVA	237
4.3.3. ACCIONES SUSTANTIVAS DE LA FUNCIÓN NORMATIVA	242
4.4. FRAGMENTACIÓN E INTERDEPENDENCIA DE LA GESTIÓN EDUCATIVA	249
CONCLUSIONES	254

CAPÍTULO V

COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN EN EL FEDERALISMO: LA EDUCACIÓN BÁSICA	257
5.1. EVALUAR EN EL FEDERALISMO	261
5.1.1. PUNTOS DE ENFOQUE	262
5.1.1.1. <i>Orientaciones básicas de la evaluación educativa</i>	266
5.1.1.2. <i>Líneas de evaluación educativa: la perspectiva sistémica</i>	268
5.1.1.3. <i>Niveles de evaluación: las perspectivas micro, meso y macro</i>	271
5.1.1.4. <i>Ámbitos jurisdiccionales</i>	273
5.1.1.5. <i>Naturaleza de la evaluación</i>	274
5.1.2. LA EVALUACIÓN EN PERSPECTIVA DE LA AUTORIDAD NACIONAL	275
5.1.3. FRAGMENTACIÓN E INTERDEPENDENCIA DE LA TAREA EVALUATIVA	280
5.2. ITINERARIO DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN: LOS ESCENARIOS DE COORDINACIÓN	285
5.2.1. LAS VARIABLES EN ESTUDIO	290
5.3. ESCENARIO NORMATIVO	295
5.3.1. EL DISEÑO NORMATIVO LOCAL DE LA EVALUACIÓN	296
5.3.2. ACTORES DE EVALUACIÓN PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN LOCAL	302
5.3.3. EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN COMO REFERENTE	304
5.4. ESCENARIO MINISTERIAL	306
5.5. ESCENARIO INTERSECTORIAL	317
5.6. ESCENARIO INTERGUBERNAMENTAL	322
5.7. ESCENARIO LEGISLATIVO	334
5.8. ESCENARIO ESCOLAR	341
5.9. ESCENARIO SOCIAL	346

5.10. ESCENARIO GLOBAL	357
CONCLUSIONES	371
CONCLUSIONES GENERALES	375
BIBLIOGRAFÍA	385

ÍNDICE DE CUADROS

No.	Tema	Pág.
1.1	<i>Aspectos sustantivos para el estudio de las estructuras institucionales.</i>	60
2.1	<i>Principales factores asociados a la fragmentación gubernamental.</i>	84
2.2	<i>Escenarios de la coordinación gubernamental.</i>	88
2.3	<i>Referentes de coordinación en la Administración Pública Contemporánea.</i>	91
4.1	<i>Estrategias del ANMEB.</i>	212
4.2	<i>Estructura de la Ley General de Educación (LGE).</i>	220
4.3	<i>Distribución de la tarea educativa entre autoridades federales y estatales.</i>	221
4.4	<i>Elementos del Sistema Educativo Nacional.</i>	228
4.5	<i>Estructura del Sistema Educativo de acuerdo con la Ley Federal de Educación.</i>	229
4.6	<i>Estructura del Sistema Educativo de acuerdo con la Ley General de Educación (1).</i>	230
4.7	<i>Estructura del Sistema Educativo Nacional de acuerdo con la Ley General de Educación (2).</i>	231
4.8	<i>La función normativa de la Secretaría de Educación Pública.</i>	236
5.1	<i>Puntos de enfoque en la evaluación de un sistema educativo descentralizado.</i>	266
5.2	<i>La coordinación en el proceso descentralizado de evaluación.</i>	283
5.3	<i>Escenarios de coordinación de la Política de Evaluación de la Educación Básica.</i>	289
5.4	<i>Escenarios de articulación de la evaluación en la Educación Básica: principales actores involucrados.</i>	294
5.5	<i>Actores de evaluación previstos en la legislación local.</i>	304
5.6	<i>Correlación entre órganos de la SEP-vertientes de evaluación de la educación básica.</i>	310
5.7	<i>Distribución de la tarea evaluativa en la Secretaría de Educación Pública.</i>	311
5.8	<i>Escenario de coordinación intersectorial de la evaluación de la educación básica.</i>	320
5.9	<i>Instituciones implicadas en la coordinación intergubernamental de la evaluación de la educación básica.</i>	324
5.10	<i>Funciones de los consejos de participación social relacionadas con la evaluación.</i>	350
5.11	<i>Avance en la constitución de los consejos de participación social en la educación.</i>	354
5.12	<i>Intervención de la Dirección General de Evaluación (SEP) en programas de evaluación internacional.</i>	367
5.13	<i>Representación general del proceso de evaluación: dimensión internacional.</i>	369

INTRODUCCIÓN

El replanteamiento experimentado por el Estado en las últimas décadas como instancia de articulación o marco de referencia de la acción política y social, ha dado lugar en su interior, a nuevas pautas de relación entre los diferentes niveles de gobierno. La conjunción de grados crecientes de autonomía, pluralidad política, participación social, y la intervención de un mayor número de actores, ha intensificado la complejidad en la gestión pública. Si bien, en los Estados federales hay áreas de actividad donde los gobiernos pueden actuar por si mismos de acuerdo con esferas de competencia exclusiva, hay otras que por su naturaleza, demandan de una acción coherente y complementaria. En cuyo caso, las posibilidades de una política, plan, o programa dependerán de que la intervención de un conglomerado de instituciones se pueda estructurar desde una visión de conjunto, al logro de objetivos comunes. Las cosas se complican más, cuando a los problemas tradicionales de desconexión, se añaden aquellos que derivan del surgimiento de nuevos actores a nivel local e internacional.

En esta línea, situar la atención en el tema de la coordinación representa una opción en el análisis del federalismo. Supone su estudio a la luz de modelos de descentralización concretos que fortalecen las posibilidades de un quehacer gubernamental autónomo, pero que generan simultáneamente responsabilidades cuyo cumplimiento ha de respaldarse en la interdependencia. En adición a ello, un número creciente de problemas que pasan por encima de los límites jurisdiccionales existentes, desafían incesantemente la capacidad de las instituciones para trabajar en forma conjunta.

En tal sentido, el presente trabajo trata sobre la coordinación en el gobierno contemporáneo, sobre las dificultades para alcanzar una acción colectiva, ineludible para hacer frente a problemas y cuestiones esenciales de la vida pública. E, indispensable para atender los *asuntos de Estado*, aquellos que trascienden las jurisdicciones político-administrativas establecidas, lo mismo que horizontes temporales o periodos de gobierno. Aborda un tema que a pesar de su centralidad, paradójicamente no ha recibido atención suficiente: ni en términos del *saber*, ni para efectos de la toma de decisiones o de la construcción de las políticas en el sistema federal. Más aun, cuando en las circunstancias actuales la “*clave de bóveda*” del federalismo pareciera no estar en la afirmación de que el óptimo de autonomía de los

gobiernos sea el máximo, sino en componer el principio de convivencia con el proyecto común.

Por supuesto, las dificultades de coordinación en un sistema federal no son exclusivas de las relaciones entre los órdenes de gobierno, abarcan los distintos escenarios en que discurre la administración pública, “en lo interno” y “con el entorno,” en ámbitos de carácter ministerial, sectorial, intersectorial, legislativo, social e internacional. En esta perspectiva, el presente trabajo, propone un marco para la interpretación del tema de la coordinación gubernamental, a partir del examen de una política de escala nacional. Entre la clase de políticas cuyo carácter “*nacional*” proviene no del hecho de que sean auspiciadas por el gobierno central, sino porque están relacionadas con ámbitos esenciales de la vida pública que lo mismo involucran a gobiernos estatales y locales, que a actores sociales y organismos internacionales, se optó por la evaluación del sistema educativo. Particularmente, por la evaluación de la educación básica.

La descentralización de la política social en diversos países, se ha planteado en gran medida, sobre una hipótesis aparentemente contradictoria, en el sentido, de que es necesario combinar altos niveles de autonomía local con un “gobierno central fuerte”, para que la descentralización pueda cumplir sus objetivos. Las reformas a la gestión de los sistemas educativos de las últimas dos décadas parecen no haber estado exentas de este supuesto. Aun cuando se destaca que el Estado no puede seguir siendo el único agente en la educación, existe consenso en que no debe abandonar sus responsabilidades políticas y sociales, ni su papel rector.

La puesta en práctica de esta fórmula, ha dado lugar a complejos esquemas de distribución funcional donde la concreción de las políticas y programas suele sustentarse en la participación intersticial de múltiples actores, cuya “operatividad” resulta imposible concebir sin el reconocimiento y gestión efectiva de las interdependencias. De esta manera, una idea de partida en la presente investigación es que la descentralización ha venido actuando como uno de los factores determinantes de las tendencias o fenómenos que evidencian la relevancia de la coordinación. Sea porque favorece el surgimiento de nuevos actores, el fortalecimiento de los gobiernos locales, lo mismo que el replanteamiento de los vínculos de relación entre los gobiernos. O, porque la descentralización para ser sustentable requiere de asociar la gestión de los asuntos públicos a la participación democrática de la sociedad. O bien, porque existen importantes problemas cuya resolución exige de una visión global compartida y de la complementariedad de esfuerzos.

Si bien, desde que las estructuras de gobierno comienzan a diferenciarse a través de ministerios y departamentos, surgen los reclamos en el sentido de que las organizaciones desconocen lo que las otras hacen y que sus programas son con demasiada frecuencia, contradictorios, redundantes o ambas cosas. Ciertamente es también, que la naturaleza del gobierno contemporáneo exacerba las dificultades de coordinación. Mientras las estrategias gerenciales para la reforma administrativa del gobierno compelen a la cesión de mayor autoridad tanto a los niveles inferiores dentro de las propias organizaciones, como hacia los gobiernos estatales y locales, derivando en la desagregación de las estructuras de gobierno y la creación de múltiples instancias semiautónomas o autónomas particularmente en el terreno de la prestación de servicios públicos; en dirección contraria, la escala, complejidad y naturaleza multifactorial de las problemáticas sociales, al lado de severas dificultades fiscales, acrecientan las presiones para desarrollar una acción pública conjunta. Lo cual resulta más evidente, cuando la realización de las políticas gubernamentales enfrenta el inconveniente de lograr que múltiples organizaciones sin vínculos de autoridad entre ellas, cooperen en la ejecución de una política común especialmente cuando se trata de aquellas que concebidas en el área central deben materializarse en el ámbito local.

Desde luego que cuando se alude a la coordinación no se le considera una cuestión neutra, meramente instrumental o exenta de complicaciones: nada más distante de la realidad. Aunque adquiere significados diversos según el contexto en que se lleva a cabo, para efectos de esta investigación, la coordinación representa una actividad compleja de naturaleza esencialmente política que a través de medios de concertación formal o informal, tiene ver con la conciliación de intereses, la compatibilización de autonomías, la armonización de metodologías de acción, y la gestión de interdependencias en los distintos escenarios de la actividad del gobierno; es decir, dentro y entre unidades, sectores, niveles y ordenes de gobierno, así como, en la conexión con actores sociales no gubernamentales y entidades de carácter internacional.

Cabe destacar que la coordinación se “encuadra” en marcos de operación que determinan las referencias, los fines y modos en que ésta se lleva a cabo. Y aunque su propósito último es facilitar una acción conjunta, en cada escenario la coordinación tiene expresiones distintas, que van desde el logro de un orden cimentado en la jerarquía, hasta contextos donde la coordinación en la perspectiva del Estado-nación –como primera persona- significa ser parte de procesos de sintonización de carácter supranacional, en los que la formal independencia de los Estados, se manifiesta como

una real interdependencia; y donde las decisiones relevantes para la vida de dichos Estados se modelan más allá de sus fronteras, a través de políticas concebidas en términos regionales y globales. Para completar lo anterior, habrá que decir que no existe una finalidad implícita en los actos de coordinación: éstos cumplen su objetivo si en el momento de su realización hacen posible una acción colectiva de gobierno que procura beneficios comunes. Debe advertirse, sin embargo, que el logro de una acción colectiva no reside únicamente en la coordinación, sobre todo, si no tiene como base la existencia de administraciones públicas con capacidad de gestión e intervención. En otros términos: suficiencia interna y conectividad exterior, constituyen dos factores clave asociados al devenir de las políticas públicas.

En el contexto de un sistema federal, donde si bien, los ordenes de gobierno tienen sus propias esferas de competencia; pero en el que, de igual forma existen jurisdicciones difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad, la coordinación más que ser prerrogativa o responsabilidad de una de las partes, debe ser un rasgo sistémico, que sólo se puede ejercer en común. Del mismo modo, al destacar la naturaleza política de la coordinación, no se pretende dejar de lado que existen aspectos técnicos que es preciso abordar en su proceso de diálogo y materialización.

Con sustento en esta clase de consideraciones, la presente investigación tiene como objeto: analizar en el federalismo, los distintos referentes de coordinación y articulación de la administración pública educativa, y sus implicaciones en el desarrollo de las políticas de escala nacional dirigidas a la educación básica, particularmente en lo que se refiere a su evaluación. Esto en una doble perspectiva, (i) al interior del propio sistema educativo, donde se examinan las relaciones entre las instancias de gestión de carácter nacional, local y escolar; y, (ii) en la interacción de éstas con individuos y grupos sociales, y actores de carácter internacional, debido a los intensos procesos de mundialización e integración regional presentes en el escenario global.

En esta línea, la hipótesis plantea que: los incipientes resultados en la construcción de un sistema de evaluación en el ámbito de la educación básica -algo reconocido por las propias autoridades¹-, obedecen por un lado, a la dificultad de

¹ Del diagnóstico elaborado por Felipe Martínez Rizo –quien preside el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)- puede destacarse, que: (a) el sistema de indicadores se reduce a los más elementales; las diversas pruebas que se aplican en el país son de enfoques y calidad diferentes, por lo tanto sus resultados no pueden compararse y no permiten llegar a una imagen clara del conjunto; la evaluación de escuelas es incipiente; (b) no existe una adecuada relación entre indicadores, pruebas y evaluación de escuelas, de modo que, se articulen y complementen entre sí; (c) las áreas estatales de evaluación presentan un desarrollo desigual, además de que la relación de estas con las instancias federales “no es lo rica y complementaria que debería”; (d) los resultados de las evaluaciones no se utilizan en forma sistemática para

lograr una acción pública coordinada en un sistema descentralizado. Por otro, y en estrecha relación con lo anterior, a deficiencias en la concepción de la propia política de evaluación. Ello, en el sentido de que se relega el carácter endógeno de la tarea evaluativa, como un proceso que al ser intrínseco a la gestión educativa en sus diferentes niveles -desde el centro escolar hasta el propio ministerio nacional-, debiera construirse "desde dentro", y articularse en forma progresiva del nivel micro al macro; del nivel local al nacional. Y entonces, complementarse con la evaluación de carácter externo.

En la selección de la política de evaluación de la educación básica como campo de observación para el análisis del tema de la coordinación, obedece a que ilustra bien la complejidad de alcanzar una acción pública conjunta en torno a un asunto que requiere, en principio, de la intervención articulada de distintos niveles de gestión en todo el país. Se tomó en cuenta que dada la estructura actual del sistema educativo, la formulación y desarrollo de una política de evaluación, involucran complejas interacciones al interior de la administración educativa, y de ésta con su entorno, a través de múltiples actores. En otras palabras permite observar las diferentes formas que pueden asumir las relaciones de interdependencia, los condicionamientos que éstas imponen a la tarea gubernamental, y luego entonces, de la importancia de la coordinación.

En este sentido, y con la intención de trazar una primera delimitación analítica de nuestro estudio de caso, se precisa señalar que la *Evaluación de la Educación Básica* representa para los propósitos de esta investigación, una política cuyo carácter nacional deriva no sólo del hecho de que sea promovida o realizada por la autoridad federal, sino porque está referida a un tema (la educación, la educación básica), y porque constituye en sí misma, una cuestión que involucra por igual a autoridades estatales, locales y escolares. En otras palabras, alude a una función esencial de la gestión educativa en sus diferentes niveles desde la escuela al ministerio nacional, pero, sobre todo, a la necesidad de su entrelazamiento; se trata por ende, de una política donde el examen de la coordinación es relevante.

Por ende, conviene precisar que aunque será necesario remitirse a las perspectivas teórico-metodológicas que sustentan el *qué, cómo y para qué* de la evaluación educativa, el objeto de la investigación no es la evaluación en sí misma,

mejorar la calidad de la educación ni sustentar las decisiones; y (e) los resultados no se dan a conocer de forma oportuna y abierta a los diversos sectores interesados, o sea, autoridades, maestros, padres de familia y sociedad en general. En pocas palabras, pese a los avances, la situación dista de ser satisfactoria. Ver Martínez Rizo, Felipe (2003). *Elementos para la definición de una política nacional de evaluación educativa*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, julio.

sino la *política de evaluación*. O sea, el conjunto de acciones –lo que el gobierno dice y quiere hacer y lo que realmente hace y logra- que tienen que ver con la evaluación del sistema educativo en su conjunto.² Política, que si bien como acción colectiva supone la intervención de un extenso número de participantes, se encuentra directamente asociada al quehacer sustantivo de la Secretaría de Educación Pública, en el sentido que su papel como autoridad central le impone en esta materia, responsabilidades en dos grandes vertientes: la evaluación global del sistema educativo nacional, lo mismo que el establecimiento de un marco de referencia para la evaluación que corresponde llevar a las autoridades educativas locales. Bajo esta consideración, se interesa más en *quién evalúa* si se atiende al hecho de que se relaciona con una actividad, cuya gestión se encuentra distribuida o “fragmentada” entre un extenso número de instancias, responsables ante la sociedad en distintos niveles: comunidad, localidad, estado y nación. Es una actividad que por lo tanto, no puede concebirse más que descentralizada, pública y articulada. En este sentido, se considera potencialmente más esclarecedor, el examen de los procesos de interdependencia y coordinación que supone el “desdoblamiento” de las acciones que en esta materia, involucran al sistema educativo en su conjunto.

En atención a lo anterior, el primer capítulo, *Coordinación Gubernamental: Perspectivas de Análisis*, explora primeramente la naturaleza compleja del gobierno contemporáneo debido al replanteamiento de sus nexos internos y externos asociado en mucho con la descentralización y globalización. Fenómenos cuya conjunción histórica, plantea importantes exigencias a la capacidad de acción de los Estados y gobiernos nacionales, que ven mermadas sus competencias y la capacidad de decisión unilateral autónoma. Acto seguido, se sitúa la emergencia del tema de la coordinación gubernamental. Posteriormente, examina los conceptos y nociones clave en la definición de la coordinación como concepto y tema de investigación, y como una vía para el estudio de la administración pública.

El capítulo segundo, *Coordinación Gubernamental: los Horizontes de Referencia*, propone un marco para la interpretación del tema de la coordinación en la administración pública mediante una perspectiva que centra la atención en los distintos marcos de operación que encuadran, o determinan los fines y modos en que ésta se lleva a cabo. En una escala de complejidad que parte del ámbito intraorganizacional, en el cual, la coordinación forma parte de los principios de organización y de la tarea directiva al interior de una institución, la exploración del tema se realiza en una secuencia que va de lo “intra” a lo interorganizacional,

² Ver Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). “Estudio introductorio”. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *El*

distinguiendo los escenarios de carácter sectorial, intersectorial, intergubernamental, legislativo, social e internacional, a manera de horizontes de referencia que pueden ayudar a entender el funcionamiento del gobierno contemporáneo.

El tercer capítulo, *Coordinación y "Operatividad" del Modelo Federal*, sitúa y repasa el tema de la coordinación en el contexto del federalismo, por lo que hace hincapié en la expansión de las áreas y asuntos que exigen a los gobiernos actuar en forma conjunta. En el marco de este modelo de organización política, se analiza la importancia de las llamadas funciones compartidas, superpuestas o interdependientes en que el poder relevante de la toma de decisiones en la formulación de programas, lo ejercen tanto quien pertenece al gobierno federal como a los gobiernos locales; donde los distintos órdenes de gobierno tienen responsabilidades de importancia; y en las que sus representantes ejercen una influencia significativa en el devenir de un programa determinado.

El cuarto capítulo, *Federalismo y Política Educativa*, se ocupa del examen del llamado federalismo educativo con la finalidad de exponer la reconfiguración del sistema educativo, el replanteamiento de la administración educativa y las consecuencias de ello, en la coordinación y articulación de la política en este sector de la política social. El análisis tiene como eje lo que ha dado en llamarse "función normativa del área central", y como parte de ésta, las tareas sustantivas entre las que se encuentra la evaluación, cuya viabilidad se halla condicionada a la colaboración entre múltiples entidades situadas a distintos niveles de gobierno.

Finalmente, el capítulo quinto *Coordinación de la Política Educativa en el Federalismo: La Educación Básica*, analiza la articulación de la política educativa de escala nacional en un sistema descentralizado, a través de la evaluación de la Educación Básica. Lo anterior, bajo el supuesto de que este servicio educativo constituye un asunto que involucra a múltiples instancias no sólo al interior del sistema educativo en sus distintos niveles de gestión. Se encuentran igualmente implicados actores que forman su entorno. Para alcanzar este propósito, se inicia con la exploración de las diferentes perspectivas desde las cuales puede -y debe- abordarse la evaluación de un sistema educativo descentralizado. Enseguida, se realiza un examen del marco jurídico federal y local, para identificar la distribución formal de responsabilidades en materia de evaluación y el conjunto de actores involucrados en la misma, se explora con ello, el andamiaje institucional en que se sustenta su funcionamiento. Hecho esto, se define la política de evaluación destacando su carácter nacional, colectivo, y complejo. Posteriormente, se documentan de acuerdo

con la perspectiva de análisis planteada, los distintos escenarios de coordinación donde se entreteje y toma forma la evaluación de la educación básica. Lo cual, sirve de base para examinar los problemas de coordinación en cada uno de los escenarios señalados.

En síntesis, con el desarrollo del presente trabajo, se espera poder aportar elementos que ayuden a pensar más claramente acerca del problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo: como una vía para el estudio de la administración pública, en tanto que ésta presupone un hecho de cooperación y de acción conjunta. Pero también, como un tema u objeto de investigación que en sí mismo, tiene características propias y genera sus propias categorías, alcances, limitaciones y resultados. Se propone la investigación de la política educativa -proceso de decisión y puesta en práctica de la evaluación de la educación básica- desde un ángulo poco estudiado: la travesía de esta política en el sistema federal, considerando los diferentes escenarios de interacción y coordinación del quehacer gubernativo. Esta circunstancia coloca al trabajo de tesis en dos direcciones: primordialmente en el propósito del saber y la construcción del saber; y dada su pertinencia ante los problemas de la realidad educativa nacional, frente a la pretensión de aportar elementos para la gestión y la construcción federal de las políticas en este campo de la actividad pública, en el entendido que en ambos casos, se requiere de un continuado y creciente estudio.

Capítulo I

COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL: PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

Hasta años recientes estudiar las políticas sociales era prácticamente sinónimo de examinar las instituciones del gobierno nacional. Hoy día, el quehacer público particularmente en este campo involucra complejas interacciones al interior de la administración pública y de ésta con su entorno a través de una diversidad de actores parte de ellos, situados más allá de las fronteras nacionales. El examen de estas conexiones que determinan el devenir de importantes políticas y programas gubernamentales requiere por ende, de un marco analítico con diferentes perspectivas. El análisis de las políticas públicas no puede circunscribirse, por tanto, al estudio de una unidad o área delimitada del gobierno, las complejas configuraciones que presenta la acción pública en la actualidad, se alejan del paradigma clásico que presupone la existencia de áreas acotadas con un centro dominante de poder cuya racionalidad se sustenta en la jerarquía. Paradigma en el que, parafraseando a Ostrom,¹ el fortalecimiento del gobierno equivale a un incremento de la autoridad de un *chief executive*; las organizaciones con autoridad general se prefieren a las organizaciones de autoridad limitada; las grandes jurisdicciones son mejores que las pequeñas y; las soluciones de carácter centralizado son favorecidas ante la dispersión de autoridad entre múltiples estructuras de decisión.

En semejantes circunstancias, el modelo de análisis burocrático resulta claramente insuficiente para dar cuenta de las condiciones, actores y articulaciones que suceden en torno a un quehacer público de carácter colectivo. Principalmente en sistemas de gobierno de carácter federal donde la provisión de bienes y servicios públicos ha de emprenderse, a través de sistemas descentralizados, caracterizados por una proliferación de instancias donde con demasiada frecuencia se presentan situaciones de fragmentación de autoridad, traslape de jurisdicciones y duplicación de servicios. A ello hay que añadir la intervención de actores globales que ejercen una

¹ Ostrom, Vincent (1973). *The intellectual crisis in american public administration*, The University of Alabama Press, pp. 33-37.

poderosa influencia en la orientación general de las agendas sobre temas que anteriormente se consideraban asuntos de política interior. E incluso en el diseño y la operatividad de los propios programas de acción.

Esto significa que como actividad organizada del Estado, la administración pública transcurre en diferentes escenarios *en lo interno y con el entorno*, que en el primer caso comprende al conjunto de interrelaciones que tienen lugar, dentro y entre unidades, sectores, niveles y órdenes de gobierno; en el segundo, las interacciones que establece con actores sociales y de la comunidad internacional. Lo cual, implica admitir que las necesidades de coordinación aumentan cuando, producto de la descentralización, crece también la fragmentación del aparato burocrático. Y, cuando como efecto de la mundialización, se participa en esquemas de integración subglobal regidos por entidades cuyos recursos y capacidad para producir políticas entran en conflicto con los intereses inmediatos de los países miembros. Dicho de otro modo, se traspasa la simple cooperación o coordinación y se cae en el campo de un *supranacionalismo*, cuyas implicaciones chocan con las pretensiones de soberanía del Estado nación.

En este orden de ideas, el presente capítulo aborda la presión que ejercen la descentralización y la globalización sobre capacidad de coordinación de los gobiernos nacionales; tanto en lo que se refiere a la dificultad que representa para la gestión de una determinada política, el entrelazamiento interior de las acciones, como al lidiar con la influencia que ejercen actores situados fuera de las fronteras, sobre las agendas y la manera en que se operan las “políticas domésticas”.

De acuerdo a lo anterior, la estructura del presente capítulo comprende (1) el análisis de la globalización y la descentralización como dos grandes procesos que experimentados en forma simultánea exigen demasiado de la capacidad de acción de los estados nacionales y de sus gobiernos; (2) se sitúa la emergencia del problema de la coordinación gubernamental como un rasgo estructural del gobierno contemporáneo; (3) el examen de los conceptos y nociones clave en el tratamiento del tema de la coordinación, a partir del replanteamiento de los distintos referentes sociales y de sus implicaciones en la articulación de la acción gubernamental en las dimensiones interna y externa; y (4) su definición como concepto y tema de investigación.

1.1 NATURALEZA DEL GOBIERNO CONTEMPORANEO

La comprensión moderna del Estado se finca esencialmente en un concepto definido jurídicamente a partir de tres dimensiones: la *materal*, que hace referencia a la existencia de un poder soberano interior y exteriormente; la *espacial*, que alude a un territorio claramente demarcado; y la *socia*, que denota la totalidad de miembros de una comunidad o “pueblo”. No obstante, habrá que decir que las prácticas actuales del concepto están muy lejos de la imagen o percepción de una entidad dominante, autónoma e integrada que gobierna y ejerce su control en un territorio determinado, que hace las reglas y sanciona el apego a éstas por parte de los miembros y actores sociales. Los Estados nacionales que en un tiempo representaron una solución funcional a las necesidades de integración social que las antiguas formaciones políticas en decadencia no podían ya ofrecer, enfrentan actualmente importantes procesos endógenos y exógenos que les ponen frente a un desafío análogo. De dimensiones equiparables a las que experimentaron las formaciones políticas que éstos remplazaron.

El éxito histórico del Estado nacional, se explica en gran parte por las ventajas del moderno aparato estatal asociado al tipo ideal de Marx y Weber. Es decir, el Estado como monopolizador de la violencia con una administración diferenciada y financiada a través de impuestos que pudo cumplir con los imperativos funcionales de la modernización social, cultural y económica.² Conviene recordar en este sentido, entre los rasgos característicos de esta forma estatal, la presencia de un poder ejecutivo establecido de forma burocrática, integrado por una organización profesionalmente especializada que podía apoyarse de ser necesario, en una fuerza militar y policíaca permanente responsable a su vez de imponer seguridad pública en términos del mantenimiento de la paz en el orden interior y de protección del exterior; se trata por consiguiente, de una entidad que en lo doméstico puede imponerse frente a los demás poderes en competencia y, que internacionalmente posee la capacidad de afirmarse como un Estado que compite con otros en igualdad de derechos.

Sin embargo, hoy día el Estado nacional se encuentra inmerso en procesos de cambio dramáticos. Las tendencias experimentadas desde el pasado reciente, se encuentran asociadas a lo que en las últimas tres décadas ha dado en llamarse genéricamente: “Reforma del Estado”. Como un vasto escenario donde se reformulan las reglas que articulan al Estado y actores sociales: donde no sólo la reforma de los

² Jürgen, Habermas (1999). *La inclusión del otro*. Estudios de teoría política, Paidós Básica, Barcelona, pp. 81-87.

sistemas de bienestar, sino los mecanismos y la distribución de responsabilidades en la producción de los bienes y servicios públicos, han implicado la creación de amplios escenarios de renegociación y conflicto político-social que no han encontrado estructuras de articulación definitivas, lo mismo que situaciones en las cuales las estructuras institucionales son alteradas en forma persistente.³

Hablar de Reforma del Estado, es referirse al replanteamiento de una clase de intervención estatal que adquiere significado después de concluida la Segunda Guerra Mundial, específicamente en las democracias capitalistas avanzadas: el Estado de bienestar. La plena vertebración funcional del *Welfare State*, sólo puede considerarse con relación a los dos pilares que fundamentan el Estado liberal democrático contemporáneo. Por un lado, las acciones que pretenden garantizar la acumulación capitalista mediante la intervención sobre la demanda con la intención de mantener la paz social; y por otro, el desarrollo de un sistema de protección legal que permitió que los ciudadanos adquirieran derechos o titularidades que no dependen de ocupar un empleo.

Para Offe, esta fórmula estatal se sustentó en la obligación estatal de asistir a los ciudadanos que padecían las necesidades y riesgos característicos de la sociedad mercantil, apoyo que se provee en virtud de derechos legales otorgados; así como, en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos en la negociación colectiva y en la formación de los planes públicos. Ambos componentes estructurales del Estado de Bienestar, " [...] limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de ese modo ayudan a superar la situación de luchas paralizantes, y contradicciones que constituía el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado".⁴ De esta manera, las acciones centradas en las políticas de sanidad, educación, vivienda y seguridad social constituyeron la forma en que el también llamado Estado Social se materializó.

Lo mismo desde la derecha que desde la izquierda, el Estado de bienestar se concibió como una solución política a las contradicciones sociales generadas por el *laissez-faire*. Hasta antes de la segunda conflagración mundial, la expansión del Estado había ocurrido entre otras causas, por la necesidad de superar los graves

³ Para estos autores: "...el periodo que comienza a principios de los años setenta, el cual, para mayor precisión arranca con la crisis petrolera de 1973 y llega hasta el presente, abarca más de un cuarto de siglo. Tanto en el ámbito de la producción de bienes públicos como en el de la administración estatal y en el de las relaciones internacionales se llevan a cabo cambios que no dejan lugar a dudas: las estructuras estatales de los países socialistas y los del tercer mundo entran en un avasallador proceso de crisis". Ver: Lechner Norbert, René Millán y Francisco Valdez (Coord.) (1999). *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales- Plaza y Valdés, México, p. 14.

daños causados por la “Gran Depresión” en los sistemas económicos y sociales. La confianza en la intervención estatal después de la guerra llevaría a que se exigiera su intensificación, de modo que, numerosas naciones sustentaron estrategias de desarrollo bajo la conducción del Estado, provocando una enorme expansión de su función en todo el orbe. Al referirse a la socialdemocracia clásica -o a la también llamada “vieja izquierda”- como fundamento del Estado de Bienestar, Giddens destaca como elementos característicos de dicha doctrina: una fuerte intervención del Estado en la vida social y económica, su predominio sobre la sociedad civil, el papel restringido de los mercados -economía mixta-, el pleno empleo, la protección estatal a los ciudadanos “de la cuna a la tumba”, la modernización lineal, una débil conciencia ecológica, el internacionalismo, y la pertenencia al mundo bipolar.⁵ En esta lógica, era necesaria y deseable una fuerte presencia del Estado como representante de la voluntad colectiva no sólo en la economía también sino en numerosos aspectos de la vida social, la esfera familiar incluida.

Luego de una época de prosperidad sin precedentes, el capitalismo entraría en crisis hacia finales de la década de los setenta, entonces, las filosofías del libre mercado que se consideraban ya superadas, comenzaron a ser nuevamente tomadas en cuenta. En el marco de un neoliberalismo que se convirtió en la ideología predominante en la mayoría de los países europeos, especialmente en el Reino Unido, Australia, Estados Unidos, así como en la región latinoamericana, el debate en torno al Estado, se centró en sus dimensiones y en la búsqueda de un Estado mínimo: visión según la cual, a mayor mercado mayor grado de libertad para incentivar el sistema capitalista.⁶ Las respuestas a la crisis, puestas en práctica por los gobiernos para responder a las presiones internas y externas en los ochenta, y que signaron la “primera generación de reformas” se concentraron en: la desregulación, las privatizaciones, el reestablecimiento del equilibrio fiscal, la nivelación de la balanza de pagos, la apertura comercial y el ajuste del tipo de cambio. Hay que decir que aun cuando estas reformas tuvieron repercusiones políticas, no derivaron en todos los casos en una transformación substancial de las instituciones.

La aplicación de los postulados ideológicos que guiaron las medidas anteriores, puede ilustrarse con toda claridad con los gobiernos de Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en los Estados Unidos. La fuerza ideológica del thacherismo provino de la crítica al corporativismo laborista y del contrato social de los demócratas

⁴ Offe, Claus (1991). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza, México, pp. 135-136.

⁵ Giddens, Anthony (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid, p. 18.

y democristianos que no consiguió superar la etapa de estancamiento económico con inflación, de su condena a la burocratización de los servicios, y de los temas tradicionalmente importantes para la derecha como la seguridad ciudadana, la cuestión racial, y la educación. Reagan por su parte, pretendió acabar con el impulso de medio siglo de la política americana, nacida con el *New Deal* de Roosevelt, y continuada en la *Great Society* de Johnson. Entre los elementos del *New Deal* que pervivieron por casi medio siglo como el núcleo del movimiento liberal norteamericano pueden citarse: el uso de la política fiscal para asegurar la adecuación de la demanda social, un amplio esfuerzo para redistribuir el ingreso hacia los sectores de menores ingresos –por ejemplo a través de la seguridad social-, y la creciente regulación de algunos sectores estratégicos de la economía. La llegada de ambos gobiernos, significó una ruptura decisiva con las tradiciones del acuerdo social de la posguerra basado en la extensión de las libertades políticas, el *keynesianismo* económico y en el Estado de Bienestar.

No obstante, al cabo de un tiempo habría de constatarse que la solución no residía tanto en dismantelar el aparato estatal, como en su reconstrucción. El balance de los ajustes llevados a cabo, demostraría la persistencia de los problemas fundamentales. La revolución conservadora que tuvo sus mayores días de gloria en la década de los ochenta, cuando sus postulados fueron tan asfixiantes que devino en pensamiento único en universidades, organizaciones multilaterales y ministerios de economía, empezó a presentar síntomas de agotamiento con la llegada de los años noventa, al multiplicarse las crisis financieras con gran capacidad de contagio debido a la globalización, así como con el crecimiento exponencial de la desigualdad y la exclusión a nivel mundial. Muchas de las medidas, sobre todo, en los países en desarrollo no produjeron los resultados esperados, el libre comercio no se tradujo en desarrollo social, y la venta de los bienes públicos que buscó acabar con el *Estado obeso* acabó por deslegitimarse debido a la falta de transparencia en numerosas e importantes operaciones. Así, aunque los ajustes economicistas llevaron a un Estado más acotado derivaron también en un Estado con la capacidad de gobierno seriamente disminuida.

Entre las premisas que llevarían a una nueva fase de reformas, se encuentra el reconocimiento del Estado como un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social. Desde luego, se establece también que éste debe funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista

⁶ Sánchez González, José Juan (1998). *Administración pública y reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, p. 21.

así como al modelo social-burocrático prevaleciente en el mundo desarrollado de la post-guerra.⁷ El término *Reforma del Estado* empleado para referirse genéricamente a esta etapa, denota una multiplicidad de concepciones y procesos. Aunque habitualmente se le reduce a la reforma de la burocracia gubernamental, representa más que eso, en tanto que la burocracia en todo caso, se inscribe en una cadena más larga de relaciones “principal-agente” o de relaciones delegadas, desde los intereses de grupos y votantes hasta los intereses de los políticos; de los políticos hacia los directivos de las agencias burocráticas; así como, de los directivos de las agencias hacia abajo a través de la cadena organizacional de mando. En este orden de ideas, es que Haggard aduce que la reforma estatal no puede ser vista sólo como una cuestión de corregir los incentivos burocráticos internos, se trata más bien de un proceso esencialmente político.⁸

Resumidamente -como advierte Sánchez González- detrás del concepto mismo se oculta una gran evidencia: no existe una sola Reforma del Estado.⁹ En cualquier caso, precisa decirse que el diseño de las políticas dictadas por instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los grandes bloques económicos del mundo, estuvieron asociadas al neoliberalismo como una serie de formulaciones generales acerca del comportamiento humano en sociedad. Pensamiento que cuestionó los supuestos en los que se apoyaban las ideas predominantes sobre el funcionamiento del orden económico y político, para reivindicar lo individual y replantear a partir de ello, una nueva dinámica social, el orden de mercado y la relación Estado-sociedad.

1.1.1 ACOSO AL ESTADO NACIÓN EN DOS FRENTES

Desde diferentes perspectivas se ha hecho referencia a los serios problemas que desde el punto de vista interno y exterior asedian al Estado Nación. En el primer caso, porque los gobiernos ven repetidamente desbordadas sus capacidades para satisfacer las exigencias de los distintos grupos sociales. En el segundo, ya que, tanto militar como económicamente, son vulnerables a fuerzas y presiones del medio exterior. En este contexto han de situarse la descentralización y la globalización como

⁷ CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.

⁸ Haggard, Stephan (1998). "La reforma del Estado en América Latina". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 11, Caracas, junio.

⁹ Sánchez González considera que "...se cuestiona directamente al Estado, sin contar con una teoría del Estado. Se parte de la idea de un mercado de competencia perfecta que no ha existido en la realidad. Se

dos grandes procesos que experimentan a un tiempo los Estados, particularmente desde finales de los ochentas. La conjunción histórica de ambos fenómenos plantea importantes exigencias a la capacidad de acción de los Estados y gobiernos nacionales que ven mermadas sus competencias y la capacidad de decisión unilateral autónoma. La descentralización altera las relaciones institucionales dentro de los Estados al replantear los vínculos entre el gobierno nacional, los gobiernos locales y la sociedad. La globalización por su parte, trae consigo la irreversible y progresiva sensibilidad a factores del entorno vinculados a las nuevas estructuras económicas mundiales y a los avances tecnológicos sin precedentes. Muchas de las actividades de los gobiernos, y desde luego de las empresas, involucran interacciones entre múltiples países y organizaciones internacionales.

En las páginas que siguen, se abordan las implicaciones de la globalización y la descentralización en las relaciones institucionales dentro del Estado y con el exterior, en la tarea de gobierno, así como en la naturaleza de las políticas públicas. Ésto en términos de los problemas de coordinación que resultan del involucramiento de gobiernos subnacionales y locales, actores sociales, y entidades supraestatales en la definición y atención de asuntos que no hace mucho podían aun ostentarse como cuestiones de carácter doméstico. Por supuesto que no es la historia completa, que hay partes que se quedan aquí sin examinar y que hay problemas que no se plantean. El presente inciso ofrece sólo lo que consideramos un punto de partida necesario en el análisis de las dificultades de articulación o coherencia política y administrativa que acosan a los gobiernos, y que se encuentran ligados a la incidencia de dichos fenómenos.

1.1.1.1 La presión problemática de la globalización

No obstante, que los efectos de la globalización en la formulación y desarrollo de las políticas nacionales se tratarán en el punto: "Articulación supranacional de la administración pública", que será abordado más adelante, en el presente apartado se plantea de manera inicial, el entrelazamiento del contexto global en la labor de gobierno a partir de las relaciones internacionales que afectan, limitan y moldean el desarrollo de importantes políticas domésticas. De este modo, aunque la noción de poder soberano, reconocida como tal en el derecho internacional, proporciona la base legal de la posición exterior del Estado, en la situación real enfrentan importantes dificultades para ganar o mantener una existencia independiente. El desarrollo de las relaciones económicas,

satanizan los defectos y debilidades del Estado, sin considerar sus fortalezas y aportaciones". Ver Sánchez

políticas, sociales y culturales ha alcanzado una dimensión que se eleva por encima de las fronteras de los Estados e ignora las jurisdicciones políticas y administrativas establecidas entre ellos. Considerando esto, cabría preguntarse si en circunstancias como estas: ¿podría un Estado por sí solo cumplir con sus funciones? Pero no sólo las básicas, sino por ejemplo, aquellas que aseguren el control del destino económico de un país. Así las cosas, no obstante que la globalización constituye un concepto que posee una variedad de significados, la acepción que nos interesa destacar -dados los propósitos de investigación-, es la que evoca las interdependencias y articulaciones que trascienden las fronteras nacionales.

La esencia de la globalización, siguiendo a Axford reside en que cada vez, resulta menos relevante hablar de economías y jurisdicciones nacionales separadas y sostenidas en principios tradicionales como la soberanía del Estado nación, "[...] la idea de un sistema global sugiere que la interconectividad y la interdependencia aumenta la dificultad de los estados-nación, localidades e incluso los individuos para mantener la identidad sin la referencia a estructuras y flujos más amplios. Al mismo tiempo, la diversidad continua incrementándose innegablemente en un mundo plural, el conocimiento o conciencia de presiones globales se expresa en formas de resistencia cultural y en tentativas de autarquía económica y política".¹⁰ Para Giddens, la globalización alude esencialmente al proceso de ampliación de los modos de conexión entre diferentes contextos sociales y regiones, a lo largo de la superficie de la tierra como un todo.

La conceptualización de este fenómeno a partir de la forma en que la vida social es ordenada a través del tiempo y el espacio, lleva a enfocar la atención en las complejas relaciones a nivel local [circunstancias de co-presencia] y la interacción a través de la distancia [conexiones presencia y ausencia] en virtud que en la era moderna, el nivel de alejamiento de tiempo-espacio es significativamente más alto que en periodos previos, y las relaciones entre las formas y eventos distantes llegan a ser por consiguiente más extendidas. Desde esta perspectiva, la globalización representa: "[...] la intensificación mundial de las relaciones que vincula localidades distantes de forma que los sucesos locales son moldeados por eventos que ocurren a muchas millas lejos y viceversa".¹¹

En términos prácticos, hoy día, el estudio de las ciudades en cualquier parte del mundo supone admitir que lo que ocurre en un vecindario puede estar influenciado

González, op. cit., p. 22.

¹⁰ Axford, Barrie (1995). *The global System. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain, p. 27.

¹¹ Giddens, Anthony (1990). *The consequences of modernity*, Stanford University Press, Stanford, p. 64.

por factores que operan a una distancia indefinida, lejos del vecindario en sí mismo. Al respecto, puede traerse a colación, la vinculación existente entre fenómenos como la pobreza africana y el cambio climático del planeta, que aunque a simple vista pueden parecer asuntos distintos o distantes, se encuentran relacionados. Jeffrey Sachs, Director del Instituto de la Tierra en la Universidad de Columbia en Estados Unidos, sostiene que la escasez del líquido en numerosos lugares se encuentra asociada al cambio climático producido por la emisión de gases de efecto invernadero:

*“Las aldeas etíopes dependen desde hace tiempo de dos cosechas: una durante el periodo corto de lluvias de marzo y abril, y la cosecha principal, durante la temporada larga de lluvias, en los meses de verano. En años recientes no ha habido temporada corta y la larga ha sido desigual. El hambre es omnipresente. Posiblemente la mitad de los niños tenga un peso muy por debajo del normal”.*¹²

Así, buena parte del África Subsahariana árida ha experimentado un pronunciado descenso de la pluviosidad en los últimos veinticinco años. El especialista añade que la escasez de lluvia no sólo contribuye a provocar hambrunas y hambre crónica, sino también a la aparición de la violencia cuando la población se enfrenta por el agua y los alimentos escasos. Lo anterior debe ser considerado en términos de un proceso dialéctico en la medida en que los acontecimientos locales pueden entrar en una dirección contraria a las relaciones que a distancia los influyen, es decir, que los cambios no necesariamente actúan de manera unidireccional, resultan también de la acción de tendencias que se oponen mutuamente.

Cuando los administradores locales son conscientes de la influencia que ejercen los cambios globales en sus funciones y acciones, pueden tener mayores posibilidades de tomar decisiones en los rubros de desarrollo económico e intercambio sociocultural sin la permanente supervisión del gobierno nacional.¹³ De este modo, la transformación local como parte de la globalización constituye un efecto de la extensión lateral de las conexiones sociales a través del espacio y tiempo.

La conexión globalización-descentralización, ha favorecido el surgimiento del “enfoque de redes” [*networks*] como una forma de interpretar o pensar los patrones de relación entre actores u organizaciones a nivel global y local. En lo que concierne a la actividad gubernamental, lo anterior tiene diversas implicaciones, entre ellas: (i) que los

¹² Véase Sachs, Jeffrey D. (2005). “África, el cambio climático y la cumbre del G-8”, *Diario El País*, Madrid, 1 de abril, s.p.

¹³ Jun S. Jong y Wright Deil S. (Eds.) (1996). *Globalization & decentralization*, Georgetown University Press, Washington, D. C., pp. 1-4.

cambios tienden a generar sistemas descentralizados y complejos, sustancialmente distintos a los sistemas centralizados de *governance* que intentan controlar la toma de decisiones en todos los niveles; (ii) el reconocimiento de que la unidad de análisis apropiada para el examen del sector público, no puede ser más una organización en forma aislada; y (iii) que lo relevante no solamente es admitir las interacciones al interior de las propias organizaciones, sino entre ellas, es decir, en sistemas de trabajo multiorganizacional.

Conviene traer a colación a Peters, quien distingue como características esenciales de esta clase de sistemas: la pluriformidad, la interdependencia, la formalidad y los instrumentos.¹⁴ La pluriformidad, advierte sobre el hecho de que algunas redes se encuentran más integradas que otras, de modo tal, que es posible tratar a algunas redes como si fueran una sola organización mientras que otras deben ser tratadas como un conjunto de instituciones autónomas. La interdependencia, alude a que las redes difieren en el grado en el cual los miembros son realmente interdependientes, es decir, en qué medida una red podría existir si sus elementos funcionan de forma autónoma; debe tenerse en cuenta aquí, que los estilos de interacción y las relaciones con actores externos varían dentro de la propia red. La formalidad por su parte, se refiere a que aun cuando en la práctica estén débilmente integradas, las redes pueden ser formales, mientras que otras dependen más de las relaciones informales entre los actores. El carácter formal de las redes las puede hacer en apariencia más manejables, empero, sus conexiones reales pueden hacerlas menos predecibles y de difícil gestión. Por último, los instrumentos comprenden los mecanismos utilizados en una red para alcanzar la coordinación, éstos incluyen la planeación, las regulaciones formales y los contratos. En su conjunto, las características mencionadas condicionan las posibilidades de actuación concertada, y la manera en la cual los actores pueden coordinarse en ausencia de presiones políticas o mandatos directos. A la vez, proveen una vía de acceso a la comprensión de las distintas formas de interactividad dentro y entre las redes.

Debe considerarse que el surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye un rasgo particularmente importante de lo que ha dado en llamarse: la gobernabilidad moderna. La relevancia actual del concepto, remite a una forma de gobernar más cooperativa, distinta del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituyen la sociedad civil. De acuerdo con Mayntz, allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad: “En las redes de

políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia”.¹⁵

Hoy día, la gobernabilidad está asociada a la cooperación de las autoridades del Estado con actores privados corporativos, y la participación de organizaciones privadas en la elaboración de políticas públicas. Los actores corporativos privados están representados fundamentalmente por las grandes compañías, sindicatos, asociaciones empresariales y otros tipos de organizaciones, así como por asociaciones de bienestar público. Las interacciones no se dan entre actores estructurados jerárquicamente, sino entre actores corporativos autónomos, o sea entre organizaciones formales como parte de redes. La gobernabilidad en efecto, denota ejercicio del poder o acción de gobernar, pero connotativamente le acompaña el significado de que esta actividad debe ejercerse lejos del poder del Estado, es decir por actores no estatales, y en especial sociales.

Hay coincidencia en señalar que la gobernabilidad requiere de una serie de condiciones estructurales e institucionales. La más general quizá, consiste en que el poder debe estar disperso en la sociedad, empero no de manera disociada e ineficiente. Las autoridades políticas deben ser fuertes, más no omnipotentes; tienen que haber sido legitimadas democráticamente, favoreciendo que los representantes electos reflejen los intereses de los principales grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos de la sociedad. Sólo así se puede suponer que legislatura y gobierno actúan en el interés de todos y no en el interés de una clase dominante o un partido político. Del mismo modo, resulta necesario que las autoridades manejen recursos suficientes para llevar a cabo las decisiones que se tomen, ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación, además, de poseer competencia suficiente en sus campos respectivos. Aunque la cooperación a través de redes mixtas de actores públicos y privados sólo puede observarse en la actualidad, en algunas áreas específicas, sin duda que este modo de elaboración de políticas en un entorno social de gran complejidad, hace de la coordinación un asunto relevante y un objetivo en extremo difícil.

Desde otro ángulo, la conexión globalización-descentralización, el vínculo global-local, el surgimiento del concepto y la práctica de redes, tienen sustento en la

¹⁴ Peters, Guy (1998). “Managing horizontal government: The politics of co-ordination”, *Public Administration*, Vol. 76, pp. 301-302.

¹⁵ Mayntz, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, Octubre, CLAD, Caracas.

existencia de “bienes e intereses públicos globales”, como la democracia, los derechos humanos, la lucha contra el terrorismo, el comercio internacional, la preservación de identidades culturales, o la erradicación de las enfermedades epidémicas. Cuestiones cuya atención involucra a gobiernos nacionales, estatales, locales, empresas y organismos internacionales.

Conviene referirnos aquí a lo expresado recientemente por Habermas a propósito de la necesidad de una gobernabilidad global. Dijo él, que el desbordamiento de las fronteras nacionales y la existencia de problemas humanos graves que ya no pueden encontrar solución en el marco estatal exigen una gobernabilidad y unos poderes más efectivos y, sobre todo más legítimos. Ha señalado también, que la compleja multiplicación de los intercambios ha dado como resultado el incremento del bienestar económico y la riqueza cultural en grandes segmentos de la población mundial, pero que somos también testigos de que, a su lado, una pavorosa realidad de sufrimiento, incultura y marginación atenaza a millones de seres humanos. De este modo, Habermas habla, de injusticias globales y desajustes sociales, como la carencia de alimentos, la falta de acceso al agua potable, las enfermedades endémicas, el analfabetismo y las supersticiones conforman el horizonte vital de comunidades enteras.¹⁶ Las relaciones económicas globales entre países, grandes corporaciones y agentes económicos de todo tipo van con frecuencia escoltadas por la especulación financiera sin control, la explotación inicua de los trabajadores, la persistencia y el incremento de la ocupación de niños en labores extenuantes, la discriminación de la mujer y el despojo a pueblos enteros de parte de su riqueza natural mediante corrupciones y sobornos a autoridades políticas ilegítimas. Al lado de ello, observa crecientes amenazas al medio ambiente, explotación irracional de los recursos naturales y un consumo incontrolado del patrimonio irremplazable del entorno natural. La sociedad globalizada es, por tanto, en opinión del filósofo alemán, una sociedad mal estructurada, con efectos perversos sobre centenares de millones de seres humanos; que demanda por tanto, de un gobierno global efectivo.

Así pues, retomando el eje de análisis, podemos decir que como consecuencia de los procesos de globalización en curso, las políticas internas se tiñen de internacionalidad. La inexorable influencia de los sistemas supranacionales hace que importantes decisiones para la vida de los Estados se enmarquen o determinen más allá de sus fronteras.

¹⁶ Habermas, Jürgen (2005). “Declaración de Granada sobre la Globalización”, *Diario El País*, Madrid, 6 de junio, s.p.

1.1.1.2 El replanteamiento de los nexos internos

En el contexto de la transformación estatal que ocurre desde los años setenta en diversas partes del mundo, destaca la descentralización como una de las estrategias más frecuentemente invocadas en las profusas tentativas de reorganización institucional de orden económico, político y administrativo. El origen de este tipo de medidas, sucede cuando las dificultades de crecimiento mostrarían que la política económica llevada a cabo por un Estado nacional aislado era incapaz por sí sola, de asegurar el bienestar en forma permanente; cuando el desencanto con la creencia en el Estado como un efectivo centro de control político de la sociedad, dió lugar a la búsqueda de formas alternativas de conducir el desarrollo social y económico; cuando al lado de la desregulación, la privatización, la disminución del aparato estatal, y el predominio del mercado, la descentralización formó parte de un modelo que buscó estimular el crecimiento económico y “liberar las fuerzas” en todos los sectores de la actividad productiva. En suma, ocurre cuando los principios del mercado se transformaron en la columna vertebral de la ideología política del neoliberalismo; lo que fue reforzado a finales de los ochenta con el derrumbe del socialismo en Europa Oriental que “devolvió la fe” en el poder ordenador del mercado.

La descentralización no puede entenderse sin considerar las causas del centralismo que le precedió. Y es que la creación de los Estados nacionales se apoyó en un intenso proceso centrípeto guiado por dos propósitos esenciales: el fortalecimiento como nación “hacia dentro” y la reafirmación como Estado nacional “hacia fuera”. Aun en aquellos países que adoptaron la fórmula federal como principio de organización política -en los que el federalismo fue un instrumento al servicio de la construcción nacional-, la centralización más que opción, fue una necesidad. Si bien, en cada caso se siguieron trayectorias específicas, la similitud de estos recorridos en los países federales giró esencialmente en torno a la búsqueda de la “unión nacional”.

A esta etapa, en una perspectiva histórica, siguió otra de redistribución del poder a través de una descentralización territorial-funcional que aunque inicia en la década de los setenta, parece más visible en los ochenta, como tendencia que abarca lo mismo a naciones industrializadas que en vías de desarrollo, a naciones occidentales y socialistas, a países con larga tradición de gobierno centralista, que a aquellos con sistemas de organización política federal. Como parte de la agenda seguida en la llamada “Reforma del Estado” a nivel mundial, la descentralización ha sido una estrategia invocada frecuentemente para definir las responsabilidades entre los distintos ordenes de gobierno, así como, entre éstos y la sociedad. Al

replantearse la esfera de la acción estatal, se redefinen las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al tiempo en que se producen nuevas formas de división gubernamental y social del trabajo.

La descentralización se asocia al agotamiento del modelo centralizado de administración pública donde el esquema de distribución intergubernamental de funciones y recursos, se torna obsoleto, en un contexto que demandaba un mayor acercamiento de las instancias de decisión al lugar en que se generan las demandas y se gestiona la producción de bienes y servicios públicos. La expansión del aparato estatal al lado de la gestión centralizada de programas públicos destinados a clientelas locales, condujo con el tiempo, a altos costos de eficiencia y funcionalidad.¹⁷ La creciente intervención del Estado y la concentración político-administrativa, habrían de llevar las cosas más allá de las posibilidades de un control eficaz, significando aun en los Estados democráticos, una importante disfunción para responder a las nuevas exigencias económicas, sociales y culturales.

Según lo establece un informe del Banco Mundial, con excepción de algunas naciones industrializadas en las que incluso se puede advertir una tendencia opuesta, la descentralización del poder y del gasto, acompañada de la democratización, provocó una significativa transformación del panorama político en América Latina, produciendo lo que dicho organismo denomina "revolución silenciosa": "La descentralización está produciendo muchos beneficios en China, la India, en gran parte de América Latina y muchos otros lugares en el mundo. Este proceso puede elevar la calidad del sistema de gobierno y hacer posible una mejor representación de los intereses de las empresas y los ciudadanos. Además, la competencia entre provincias, ciudades y localidades puede alentar la adopción de políticas y programas más eficaces".¹⁸

En casos concretos, el significado, aplicación y efectos de la descentralización, presentan importantes matices de un lugar a otro. En tanto transferencia de autoridad, responsabilidad y funciones públicas de los gobiernos centrales, así para gobiernos locales subordinados o autónomos como hacia organizaciones que no forman parte del sector público, la descentralización comprende una amplia gama de posibilidades. Es por ello, que el intento por definirla enfrenta la dificultad de referirse a procesos político-administrativos que engloban la vida económica, social y cultural de un país, lo que lleva a Jeannetti a advertir que "[...] no es posible tratarlos en abstracto desligados

¹⁷ Nacif, Benito (1992). "Gobiernos locales y descentralización", en Pardo Ma. del Carmen (Coordinadora). *Teoría y praxis de la Administración Pública en México*, INAP, México, p. 59.

¹⁸ Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C., p. 12.

de la realidad y de la historia".¹⁹ Ya en los albores de los sesenta, MacMahon indicaba que descentralización era una palabra de innumerables aplicaciones y que su significado genérico de "fuera del centro" -*away from the centre*-, debía ser aclarado en cada caso por la persona que lo empleara.²⁰ Las diferentes modalidades que adoptan los procesos en cuestión responden a diferentes lógicas con que se enfrenta la crisis del Estado, por lo que no es de extrañar entonces, que sea distinta la forma de conceptualizar la distribución de facultades entre los órdenes de gobierno, el rol de cada uno de ellos, el alcance de estos procesos, y que por consiguiente, se conciban de modos diferentes. La posición desde donde se miren y vivan estos procesos determina no sólo su conceptualización; explica la forma en que se asumen y ejercen.

Al plantear una definición "operativa", Rondinelli distingue cuatro tipos de descentralización: la *desconcentración*, donde se delegan responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales; la *delegación* donde se transfieren responsabilidades a organizaciones que están fuera de la estructura burocrática y que son directamente controladas por el gobierno central [organizaciones semiautónomas o paraestatales]; la *devolución*, donde la transferencia se hace a unidades de gobierno subnacional cuyas actividades que se encuentran fuera del control directo del gobierno central [gobiernos locales autónomos] e incluso; la *privatización*, que contempla la transferencia de responsabilidades a organizaciones de voluntariado o empresas privadas.²¹

Por su parte, Gamas Torruco sostiene que para que exista la descentralización, deben presentarse los siguientes elementos: (a) existencia de determinadas atribuciones y facultades que se prevé deban descentralizarse, esto responde al reconocimiento que hay intereses autónomos en el plano regional que merecen atención regional; (b) gestión de los intereses autónomos por órganos que tengan y conserven independencia del poder central; (c) asignación de los recursos necesarios para ejercer los intereses autónomos, tanto financieros como materiales; y (d) autonomía de gestión en razón de que dicha autonomía proviene necesariamente del ejercicio de una función delegada, y su planeación, ejecución y supervisión deben ser facultades del órgano que recibe la facultad.²² Para Uvalle, la descentralización alude a un conjunto de competencias que

¹⁹ Jeannetti Dávila, Elena (1986). "La desconcentración política y administrativa. Base del desarrollo nacional", en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, jul-dic., p.16.

²⁰ Weettenhall, Roger (1996). "Notes on the Language of decentralisation", *Teaching Public Administration*, Vol. XVI, Spring.

²¹ Ver Hevia Rivas Ricardo (1991). Política de descentralización la educación básica y media en América Latina. Estado del arte, UNESCO, Santiago de Chile, p.18.

²² Gamas Torruco, José (1997). "Federalismo: situación actual y perspectivas". En: *La modernización administrativa en el nuevo federalismo (Conferencias y reflexiones)*, Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, pp.33-34.

se transfieren por parte de la administración central a entes que se decide han de desenvolverse como gobiernos autónomos.²³

Desde otro ángulo Nacif, la entiende como un fenómeno complejo que puede asumir tres modalidades: la primera, relacionada con la unidad de gobierno a la cual se transfieren funciones y recursos; la segunda, donde la descentralización puede presentarse acompañada de la movilización de grupos políticos locales; y la tercera, que puede implicar la creación de nuevas unidades de gobierno o tan sólo la redistribución de facultades y recursos entre unidades preexistentes.²⁴

De entre las múltiples acepciones destaca la que distingue niveles o grados de independencia institucional del órgano descentralizado respecto de la autoridad superior, lo que da lugar por una parte, a la *descentralización política*, en la que mediante ordenamiento constitucional se otorga a los órganos dotados de autonomía para decidir por sí mismos sus fines últimos, como la que corresponde, a los niveles constitucionales de gobierno; y por otra, a la *descentralización administrativa* en la que, las autoridades del órgano central delegan autoridad para que un organismo a nivel institucional interprete con flexibilidad variable la cantidad y calidad de sus fines institucionales, cuya naturaleza ha sido previa y genéricamente definida por dicho órgano central. En ambos casos, se tienen efectos en común: *jurídicos*, por cuanto ponen en circulación nuevas entidades públicas capaces de obligarse y obligar; *administrativos*, porque instituyen nuevos procesos de gerencia; y efectos *políticos*, debido a que la descentralización administrativa niega, mientras que la descentralización política concede "[...] la facultad suprema de decidir arbitrariamente las prioridades del grupo social".²⁵

No obstante la vasta gama de definiciones la descentralización, sugiere la mayor desvinculación que puede pensarse respecto de la organización central. Mientras en la desconcentración, la delegación de funciones y la distribución del poder de decisión opera entre niveles de la propia organización -incluso cuando se distribuye geográficamente-, en la descentralización el poder se desprende y se asigna a niveles e instancias distintas al órgano central, por lo que más que una cuestión técnica, se trata de un asunto político vinculado a la distribución del poder. La descentralización supone grados significativos de autonomía de los órganos en cuestión, que les permite definir formas propias de organización y administración en sus respectivas jurisdicciones. La descentralización se configura y concreta específicamente en cada caso, lo que supone

²³ Uvalle Berrones, Ricardo (1999), "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", *Revista Gestión y Estrategia*, No. 7, Universidad Autónoma Metropolitana, México, s.p.

²⁴ Nacif, Benito (1992). "Gobiernos locales y descentralización". En: Pardo Ma. del Carmen (Coord.), *Teoría y praxis de la Administración Pública en México*, INAP, México, p. 59.

²⁵ Jiménez Nieto, Juan (1970). *Política y administración*, Tecnos, Madrid, p. 43.

que no existe una homogeneidad en su caracterización y que pueden presentarse diversos grados de autonomía y formas en que se relacionan los órganos descentralizados y el gobierno central.

La descentralización ocurre por diferentes razones y a través de distintas formas, el porqué, puede variar tanto como del cómo y de los efectos que produce. A ella, se asocian importantes efectos potenciales en diversas áreas, desde la estabilidad macroeconómica hasta el fortalecimiento de las economías locales, pasando por la disminución de la pobreza, la prestación de servicios sociales y la calidad de la gestión gubernamental. Entre las múltiples racionalidades, desde la perspectiva económica la descentralización encuentra justificación como vía para una asignación eficiente de los recursos (*allocative efficiency*), en el sentido de que las decisiones sobre el gasto público se realizan por el nivel de gobierno que se encuentra más cerca y es más responsable ante los electores locales, a la vez, que se halla en mejores posibilidades -que un remoto gobierno central- para responder a la demanda local de servicios. La base de este argumento, reside en la posición de proximidad de los gobiernos locales y subnacionales, les permite disponer de mejor información sobre las preferencias de la población que la que posee el gobierno central.

En esta lógica, se sitúa la tesis de que la descentralización favorece la competitividad gubernamental y la innovación para satisfacer los deseos y necesidades de los ciudadanos. La relación innovación-descentralización reside en el supuesto de que esta última puede propiciar una mayor innovación al propiciar que un mayor número de políticas experimentales sean realizadas simultáneamente por los gobiernos locales. Un incremento en el número de este tipo de gobiernos, tal como lo afirma Strumpf, induce una mayor experimentación, "[...] la descentralización puede tomar ventaja de que cada gobierno experimente con distintas políticas".²⁶ Del otro lado, se encuentra el escenario en que el gobierno central examina una sola política a la vez, y donde la elección de una nueva política será sin duda un proceso de gran lentitud.

Otro de los beneficios potenciales asociados a la descentralización, radica en que las personas pueden estar más dispuestas a colaborar en el financiamiento de servicios que respondan a sus prioridades, especialmente si se les ha involucrado en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, hay quienes creen que la descentralización aplicada en forma conveniente, favorece una mayor equidad distributiva que permite a los gobiernos locales alcanzar metas de manera más efectiva que los gobiernos centrales. En oposición a este argumento, otros plantean que esta posibilidad debe

²⁶ Strumpf, Koleman (1999). *Does government decentralization increase policy innovation?*, Department of Economics, University of North Carolina, junio, pp. 1-3.

analizarse cuidadosamente, en atención a que "[...] algunas jurisdicciones están mejor dotadas que otras, quizá por el tamaño o la ubicación. En adición, circunstancias históricas (como la segregación) pueden haber creado disparidades locales".²⁷

El mejoramiento de la eficiencia técnica constituye otro de los argumentos a favor de la descentralización, primero, porque en la medida que los precios y los procesos productivos varían según la localidad, las eficiencias son evidentes si se permite a las autoridades locales asignar los presupuestos para los insumos; segundo, porque en situaciones donde la capacidad de seguimiento y supervisión de los ministerios del gobierno nacional es débil, el delegar estas responsabilidades en los electores-consumidores locales puede aumentar el compromiso de éstos con el desempeño de los servicios.²⁸

En suma, se presume que la descentralización puede contribuir a generar beneficios económicos, tales como la mayor eficiencia, receptividad y transparencia en la prestación de servicios que solicita la población local. Sin embargo, si ésta se realiza de modo inapropiado más que oportunidades acarrea riesgos, por cuanto que puede provocar desequilibrios macroeconómicos, intensificando las diferencias y conflictos regionales, o bien disminuyendo la calidad y cantidad de los servicios públicos. En este sentido, resulta erróneo descentralizar las responsabilidades sin hacer lo mismo con los ingresos; o asignar el mismo ingreso y responsabilidad a gobiernos locales sin considerar las diferencias. Es común que la transferencia de responsabilidades, adolezca del defecto de atribuir a las administraciones locales una amplia capacidad de gasto y muy poca obtención de ingresos. Salvo en contados casos, es la Administración Central del Estado la que se encarga de la imposición fiscal; por lo que los tributos obtenidos por las haciendas locales, siguen siendo proporcionalmente inferiores en el total de los impuestos recaudados.

El *continuum*: centralización–descentralización

Teóricamente, el sistema federal constituye un “modelo policéntrico” en su estructura, en el sentido que existen distintos centros de gobierno sin que ninguno de ellos pueda imponerse a los demás en cualquier materia o competencia, rasgo que lo distingue del modelo piramidal implícito en los sistemas presidenciales jerárquicos, así como del modelo centro-periferia representado por el presidencialismo democrático. En el

²⁷ Litvack Jennie, Junaid Ahmad and Richard Bird (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, D.C., p. 5.

²⁸ Burki Javed, Guillermo Perry y William Dillinger (1999). *Más allá del centro. La descentralización del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., p. 54.

federalismo según Schechter, el poder no fluye en forma descendente o ascendente a través de los niveles jerárquicos o escalones de una pirámide, no avanza hacia el interior obedeciendo a una fuerza centrípeta, ni hacia la periferia impulsada por una fuerza centrífuga. El poder no fluye por niveles de diferentes status, "[...] las diferencias de poder se expresan no por status altos o bajos, sino por diferencias en lo amplio o limitado del alcance de la jurisdicción".²⁹ En los sistemas presidenciales jerárquicos, donde el titular del Ejecutivo ocupa la cúspide de una pirámide de poder como autoridad suprema incluso si se desempeña en sistema constitucional, cuando existe la descentralización, ésta es esencialmente administrativa, lo cual implica que la elaboración de las políticas permanece en la cúspide, o al menos en los niveles más altos, y sólo algunas facultades llegan a los niveles inferiores. Más aun, en esta clase de sistemas "quien descentraliza puede recentralizar", dado que no se asienta firmemente ningún poder en los niveles inferiores.

Aunque en la práctica, la aplicación de un tipo ideal de federalismo no se cumple en ningún caso, tiene un gran valor para situar el grado de aproximación de los estados federales, y también los unitarios, a este modelo. Puede ubicarse precisamente, la existencia de estados con una estructura unitaria con un procedimiento más federal como Italia, Reino Unido, Israel, Holanda, lo mismo que algunos estados federales con un procedimiento unitario como Brasil, Argentina, Venezuela, México, Nigeria. Incluso en los estados federales que cumplen, en mayor grado ambos requisitos, como Canadá, Suiza o Estados Unidos, los procedimientos no siempre son de carácter federal, sino unitario y centralizado. De este modo, se establece una distinción entre federalismo y descentralización, en que la "no centralización" no equivale necesariamente a descentralización: la descentralización supone la existencia de un gobierno central que puede repartir funciones o áreas según lo considere oportuno.³⁰ Lo anterior, tiene que ver con las cuestiones de unidad y diversidad en el federalismo, según Elazar, federalizar implica al mismo tiempo, la creación y el mantenimiento de la unidad y la difusión del poder en nombre de la diversidad: "[...] el federalismo no se encuentra en el *continuum* centralización-descentralización, sino en otro *continuum*, en aquel que predica la no centralización, en aquel que compagina de un modo efectivo la unidad y la diversidad".³¹ Desde esta óptica, al hablar de federalismo no se pueden considerar unidad y diversidad como conceptos opuestos.

²⁹ Schechter, Stephen (2000). "Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos". En: Márquez-Padilla, Consuelo y Julián Castro Rea, *El nuevo federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, p. 40.

³⁰ Ver: Caminal, Miguel (2002). *El federalismo Pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona.

Como hecho político, la descentralización en sus diferentes modalidades o matices, tiene en la centralización un referente común, tanto en estados federales como unitarios, existen tendencias centrípetas-homogeneizadoras *versus* tendencias centrifugas-diversificadoras. Bajo esta consideración, Caminal se refiere a la posibilidad de que existan movimientos de acción-reacción, donde a una “acción unionista” corresponde una “reacción separatista”, o bien que a una actitud identitaria diferenciadora se reaccione con una respuesta homogeneizadora; en este sentido, el estado ideal de una federación reside en el equilibrio entre unidad y diversidad. El federalismo, aun mediante la descentralización, busca ser el recurso para la unidad: "Allí donde el estado nacional unitario no es factible democráticamente habrá que construir la unión nacional mediante el federalismo, sea por la vía de la centralización o de la descentralización".³² Como punto de partida, estos procesos coinciden en la voluntad formal de conseguir o fortalecer la unidad de la nación. En efecto, si se sigue un proceso centralizador o uno descentralizador, el objetivo federal genéricamente invocado es el mismo: la unión nacional. Con el primero, se busca la unidad nacional, mientras que con el segundo se pretende su salvaguarda.

En el Estado moderno, sostiene Uvalle, conviven formas de vida central y descentralizada. En las primeras se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad que es el Estado. Las segundas se configuran por vía de una redistribución inteligente del poder; se requiere inteligencia para no provocar tensiones o dislocaciones que dañen los intereses fundamentales del Estado dados por su soberanía y su correspondiente dirección política: "[...] en ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable. Como proceso que consiste en transferir potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica, la descentralización política es condición para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado".³³

Barrera y Ferreyra por su parte, consideran que cuando sus formas de ejercicio se exageran o dejan de reportar las ventajas de una dirección firme [centralización] y una participación pluralista [descentralización], tales conceptos devienen en formas impuras en las que prevalecen sus efectos negativos, contraviniendo su propósito original.³⁴ Lo anterior conduce al “centralismo” y “descentralismo” como formas alteradas vinculadas al autoritarismo y al anarquismo respectivamente. La cuestión consiste

³¹ Ibid., p. 167.

³² Idem.

³³ Uvalle Berrones, op. cit., s.p.

entonces, en encontrar la apropiada división de funciones entre las instancias centrales y los demás niveles de gobierno.

La descentralización al lado de la centralización, forma parte de un proceso en movimiento y tensión constante. Puestas con frecuencia como conceptos contradictorios, se asocian a la centralización connotaciones negativas que la hacen indeseable *versus* los beneficios de la descentralización como situación deseable, dando lugar a interpretaciones parciales que dejan de lado las circunstancias históricas y sociales en que estas formas de organización encarnan. Ambas formas de gobierno poseen ventajas que se derivan de su contribución a la estabilidad y a la convivencia política y social, es preciso entonces, alcanzar un balance conveniente entre las mismas para el funcionamiento efectivo del gobierno. Así pues, la forma de combinar la centralización con la descentralización no resulta necesariamente de un diseño o modelo *a priori*, sino de la respuesta a una circunstancia histórica, social y política concreta, diferente en cada caso.

Descentralización y subsidiariedad

La genealogía precisa del principio de subsidiariedad es todavía objeto de debate entre los especialistas, mientras hay quienes ubican su origen en Aristóteles a través de Tomas de Aquino y hasta los filósofos sociales del catolicismo de los siglos XIX y XX, otros, lo hacen en Johannes Althusius, filósofo político del siglo XVI. Un punto donde cruzan ambas posturas se sitúa en la encíclica papal titulada *Quadragesimo Anno* de 1931, en que sin nombrarla explícitamente, la subsidiariedad se instituye como un importante principio de filosofía social. En el pasaje central de este comunicado, se señala:

*"Así como está gravemente equivocado tomar de los individuos lo que ellos pueden lograr por su propia iniciativa e industria y pueden darlo a la comunidad, también es una injusticia y al mismo tiempo un grave mal y perturbación sin intervención del juez la orden para asignar a una asociación mayor y superior lo que las organizaciones subordinadas pueden hacer. Toda acción de la sociedad, en virtud de su propia naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos."*³⁵

³⁴ Ver: Barrera Zapata, Rolando y M. Del Pilar Consuelo Ferreyra (1989). *Descentralización y administración pública en los estados federados*, Universidad Autónoma del Estado de México-IAPEM, Toluca.

³⁵ Ver: Stauffer, Thomas (1999). *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*, Institut de Federalisme de l' Université de Fribourg, Fribourg, Switzerland.

El principio fue ratificado en 1991 por la encíclica *Centesimus Annus* de Juan Pablo II. Este documento donde el pontífice aborda el tema del Estado del Bienestar, ratifica la vigencia en la filosofía social, de la subsidiariedad, como un precepto inamovible e inmutable. Los siguientes pasajes ilustran esta afirmación:

- (i) *"[...] el Estado debe participar directa o indirectamente. Indirectamente y según el principio de subsidiariedad, creando las condiciones favorables al libre ejercicio de la actividad económica, encauzada hacia una oferta abundante de oportunidades de trabajo y de fuentes de riqueza. Directamente y según el principio de solidaridad, poniendo, en defensa de los más débiles, algunos límites a la autonomía de las partes que deciden las condiciones de trabajo, y asegurando en todo caso un mínimo vital al trabajador en paro"; y*

- (ii) *"Deficiencias y abusos del mismo derivan de una inadecuada comprensión de los deberes propios del Estado. En este ámbito también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común. Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos. Efectivamente, parece que conoce mejor las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado quien está próximo a ellas o quien está cerca del necesitado. Además, un cierto tipo de necesidades requiere con frecuencia una respuesta que sea no sólo material, sino que sepa descubrir su exigencia humana más profunda." ³⁶*

En esta óptica, de cara al Estado de Bienestar, el principio de subsidiariedad se ha concebido como un *bulwark* o baluarte del gobierno limitado y de la libertad personal que entra en conflicto con la inclinación hacia la centralización y burocracia características del *Welfare State*.³⁷ En esta línea, cuando el gobierno usurpa los derechos y las responsabilidades de estados y gobiernos locales, ocurre una flagrante violación al principio de subsidiariedad. De modo tal, que la aplicación del principio no

³⁶ Juan Pablo II (2002). "Carta encíclica: Centesimus annus", *Revista Humanitas*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, s.p.

³⁷ Bosnich, David (1996). "The principle of subsidiarity", *Religion & Liberty*, Julio-agosto, Vol. 6, No. 4, Institute for the Study of Religion and Liberty, Ottawa, s.p.

esta exenta de discusión, Kuklis sugiere lo que serían dos líneas en la interpretación de la subsidiariedad: “la no interferencia” y “la intervención”. En la primera, se protege la iniciativa individual en la sociedad; en la segunda, se legitima la intervención del poder público, cuando se sustrae de la esfera individual, el ejercicio de tareas que se supone puede ser mejor y más eficientemente desarrolladas por el gobierno.³⁸

La subsidiariedad no sólo tiene que ver con la búsqueda de un balance entre la libertad del individuo frente al Estado, sino en el ámbito gubernamental entre las distintas autoridades de un país o en la conformación de comunidades de Estados nacionales. En tanto sistema en el que distintas unidades políticas comparten su soberanía con una autoridad central, pero que retienen poderes de gobierno, la subsidiariedad aplica a la organización federal para favorecer el máximo poder posible a nivel local, razón por la que constituye una regla clave en la descentralización y el federalismo.

En la descentralización de servicios públicos, el concepto de subsidiariedad representa un importante criterio para determinar la responsabilidad de los mismos en el nivel más bajo posible, para promover la participación de la sociedad y para mejorar su provisión a partir de las preferencias de los ciudadanos. Una de las cuestiones vinculadas a la aplicación del principio, reside en la necesidad de que la autoridad central *-higher authority-* asista a la autoridad local *-lower authority-* en el cumplimiento de sus tareas evitando con ello sacrificar eficiencia o poner en riesgo la equidad en la provisión de los servicios. De la misma manera, la aplicación de este principio, supone la cooperación entre las distintas autoridades gubernamentales, especialmente en torno a programas relacionados con la atención de asuntos o problemáticas comunes.

El federalismo ha llevado implícito el principio de subsidiariedad desde que se planteó como la antítesis del orden político medieval organizado éste de arriba abajo; el federalismo intenta exactamente lo contrario, la construcción del sistema político de abajo arriba. Para Althusius, la familia, el gremio, el municipio y la provincia aparecían como organizaciones necesarias entre el individuo y el Estado. La subsidiariedad implica la asistencia de cada nivel de organización con respecto a los niveles inferiores: el gremio cumple las funciones que la familia no puede cumplir por sí sola; el municipio, funciones que quedaban fuera del alcance de la familia y el gremio, y así sucesivamente hasta llegar al Estado.

³⁸ Kuklis, Peter (1999), *The principle of subsidiarity*, Legislative Department of the National Council of the Slovak Republic, FDI - CEE, pp. 1-3.

Hoy día, en el proceso de construcción de entidades supranacionales como la Unión Europea, la subsidiariedad constituye un principio cardinal. Supone en este contexto que los órganos de poder superior deben permitir que los inferiores, más próximos al ciudadano, tomen las decisiones cuando así se puedan cumplir los objetivos. Es decir, que debe primarse la toma de decisiones a nivel nacional, regional o local si no resulta imprescindible hacerlo a nivel europeo o comunitario, excepto claro cuando se trate de competencias exclusivas de la *Unión*, como por ejemplo, las relativas a la política económica, aduanas, y recursos biológicos marinos.

En el marco de las consideraciones anteriores, aunque la descentralización constituye una marcada tendencia lo mismo en países industrializados que en desarrollo, y, que a ella se encuentran asociadas la posibilidad de un mejor gobierno, menor burocracia, mayor responsabilidad, más participación, mejores servicios y un aumento en las posibilidades de desarrollo, es cierto también, que el tema de la coordinación cuya relevancia resulta proporcional a la misma, ha sido escasamente considerado. La adopción de medidas descentralizadoras como la desconcentración, delegación, privatización y, especialmente, la devolución de atribuciones a gobiernos cuyas actividades se encuentran fuera del control directo del gobierno central, no han estado acompañadas por la preocupación suficiente sobre el tema. Más aun, cuando en el marco de un sistema federal, si bien se fortalecen las posibilidades de una gestión independiente, se producen simultáneamente responsabilidades y problemáticas sociales de gran complejidad cuya atención, reta la capacidad comunicativa de los gobiernos para superar la fragmentación y desarrollar una efectiva acción conjunta.

En líneas generales, podríamos afirmar que las tendencias hacia la globalización y descentralización que coexisten en el mundo actual cuestionan la forma del Estado Nación. “Hacia arriba”, en la medida en que importantes competencias pasan a ser progresivamente adjudicadas a unidades supraestatales, como ejemplos pueden citarse no sólo cuestiones de política económica, fiscal, de defensa, o de medio ambiente, sino cuestiones de política social relacionadas con la salud y la educación. “Hacia abajo”, las presiones democráticas –al lado del surgimiento de reivindicaciones de identidades mucho más localizadas- y los defectos inherentes a una administración excesivamente centralizada, han dado cabida a un replanteamiento en la distribución territorial del poder, a un traslado de facultades de decisión más cercano a las comunidades y a las personas. Todo esto tiene innegables implicaciones en la manera de concebir la soberanía y el gobierno, en

general, hace necesario avanzar hacia formas de gestión más basadas en la coordinación y en la interdependencia.

1.1.2 EL GOBIERNO FRAGMENTADO

Plantear el estudio de la coordinación en la administración pública como un principio de organización o función político-administrativa multireferencial, parte de la noción de que el aparato de gobierno no funciona necesariamente en forma lineal e integrada; de que actúa en escenarios y con horizontes de referencia distintos; de que en su mayoría, sus acciones se materializan a través de múltiples estructuras de decisión cuya articulación se sustenta cada vez menos en el principio de jerarquía; y de que por efectos del proceso de globalización, se producen interrelaciones con el exterior que también inciden y moldean su actividad. La inexorable complejidad en la acción pública conjunta -que constituye una de las causas y de las manifestaciones de lo anterior-, puede ilustrarse cuando en el desarrollo de una política o programa, en la atención a una problemática o en la prestación de un servicio público, deben intervenir diversidad de actores y organizaciones pertenecientes a distintos órdenes, niveles y sectores de gobierno, así como actores de la sociedad civil e internacional.

La administración pública puede ser vista en las sociedades modernas como un gran sistema organizacional diferenciado funcionalmente por ramas o sectores, verticalmente por niveles, y horizontalmente por territorio, de manera que la implementación de una ley o programa usualmente no se asigna -o no puede pretenderse hacerlo- a una instancia en particular, sino a un conjunto interrelacionado de oficinas y agencias. La rama ejecutiva del gobierno constituye un verdadero microcosmos social que inevitablemente refleja los valores conflictivos y fuerzas en competencia presentes en una sociedad, como lo destaca Seidman:

*“[...] las relaciones involucradas en la división del trabajo y responsabilidad, son menos inteligibles y más complejas que las líneas perpendiculares y horizontales que conectan los pequeños cuadros en los diagramas”.*³⁹

Para Mayntz, el sector público constituye un macrosistema tridimensional a partir de (i) la situación estructural de las agencias u organizaciones individuales dentro del macrosistema, (ii) la relación de interdependencia existente entre las organizaciones de un mismo nivel, así como, (iii) de los vínculos que se establecen entre agencias situadas en diferentes niveles. La situación estructural de una organización,

determina su acción y moldea su perspectiva, si se tiene en cuenta, el nivel de las oficinas, estas diferirán en el grado de especialización, información y autoridad. La situación de interdependencia que caracteriza los vínculos al interior y entre los distintos sectores de la actividad gubernamental, hace que las organizaciones encargadas de la implementación de una política deban entrar en relaciones horizontales de cooperación. De modo tal, que con más actores involucrados en la ejecución de un programa -aun en papeles marginales-, mayor es el riesgo de dilación que podría representar al menos una falla parcial si el programa opera bajo restricciones de tiempo. Las agencias públicas, señala Mayntz:

"[...] deben ser percibidas como actores cuya tarea es la base de su existencia, pero cuyas acciones están ampliamente orientadas hacia el logro de metas organizacionales como extensión de dominio, elusión del conflicto, ahorro de energía, y obtención de recursos".⁴⁰

De lo anterior, se desprende que las burocracias públicas no son simples agentes de implementación de una política. Se trata de agentes que modifican o adaptación la política a las situaciones de la vida real y a las necesidades de los grupos de población afectados, que con frecuencia suelen olvidarse.

En este sentido, el tema de la coordinación en la administración pública requiere pensarse considerando que ésta actúa de acuerdo a distintos marcos de operación a través de múltiples configuraciones interorganizacionales. Diversos estudiosos se han manifestado sobre el asunto de la unidad de análisis apropiada para el estudio del sector público. Al respecto resulta claro apreciar que una constante en los distintos planteamientos, es la que la unidad analítica no debe ser una organización en lo particular, sino un arreglo interorganizacional cuya racionalidad reside cada vez menos en el principio de jerarquía.

Respecto a esto último, gana terreno el enfoque de redes *-networks-*, que alude a la forma de asociación entre dos o más unidades en la cual no todos los componentes forman parte de un arreglo jerárquico. Los actores en las redes se encuentran usualmente ubicados en burocracias que se conectan a su vez con otras organizaciones fuera de las líneas de la autoridad formal. Muchos de esos arreglos complejos, son requeridos o creados por *policy makers*, mientras que otros emergen a través del acuerdo mutuo entre organizaciones quienes encuentran que sus mutuos

³⁹ Seidman, Harold (1972). *Politics, position, and power. The dynamics of federal organization*, Oxford University Press, p. 13.

⁴⁰ Mayntz, Renate (1979). "Public bureaucracies and policy implementation", *International Social Science*, Vol. XXXI. No. 4, pp. 634-644.

intereses pueden ser logrados sobre la base de un trabajo conjunto. Los arreglos pueden incluir alguna combinación de agencias [o parte de ellas] del mismo gobierno, vínculos entre unidades de diferentes gobiernos, de lazos entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Las redes abarcan múltiples configuraciones en diferentes rangos de tamaño y complejidad. De estas articulaciones, destacan las de tipo intergubernamental como los eslabones más frecuentes en la ejecución de importantes programas públicos, estos vínculos toman diversas formas, aunque los acuerdos de servicio y las regulaciones intergubernamentales son comunes, quizá la forma más usual e importante, es la que se deriva de las transferencias, particularmente de la concesión de ayuda que involucran uno o más gobiernos *donantes* y agencias gubernamentales en interacciones regulares con uno o más gobiernos o agencias en su calidad de *destinatarios*.⁴¹

En conjunto, las organizaciones y sus interacciones se encuentran determinadas por las características formales y el funcionamiento real del sistema político. De naturaleza unitaria o federal, los estados modernos se integran por un gran número de organismos gubernamentales. Los primeros, que se caracterizan por tener sistemas centralizados controlados por un solo ejecutivo, necesitan delegar autoridad en otras entidades, sobre todo, si la responsabilidad se extiende sobre un territorio muy amplio, una vez distribuida la autoridad, estas entidades desconcentradas adquieren cierto grado de autonomía para decidir y actuar en diferentes circunstancias. Los estados federales en cambio, se distinguen por el grado de autonomía que poseen sus unidades constitutivas. El sistema federal distribuye el poder entre todas las unidades que lo componen, en el que formalmente cada una puede actuar, sin requerir de ninguna otra. Así las cosas, la cantidad de gobiernos independientes puede ser tal, que se interfieran mutuamente en el transcurso de sus operaciones normales, muchos de los encuentros serán probables fuentes de conflicto.

En ambos casos –sistemas de gobierno unitario o federales- no puede afirmarse que las burocracias públicas sean simples instrumentos, porque aun cuando la implementación de las políticas gubernamentales se realice a través de sistemas basados en la jerarquía, los actores poseen significativos márgenes de discrecionalidad en la ejecución o cumplimiento de sus tareas.

⁴¹ O'Toole, Laurence J. y Meier Kenneth (2002). "Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking", International Conference on Governance, Public Management, and Performance, Barcelona, octubre, p. 3.

Por otra parte, la tendencia a la participación en los sistemas federales obedece a que poseen una base de participación política más amplia que los Estados unitarios y garantizan, en principio, que tal participación ocurra. Antón considera que el hecho de una amplia distribución de responsabilidades en un sistema de esta naturaleza, significa que un mayor número de individuos tendrá interés real en participar. Otorgar atribuciones a unidades que son autónomas además de competentes, asegura un nivel de participación que puede ser igual o superior al que se da en el sistema de múltiples unidades.⁴² Al referirse al tema, Jordana sostiene que:

"[...] la existencia de poderes políticos relativamente autónomos, que no son responsables frente al gobierno central, sino frente a sus electores, está introduciendo progresivamente una nueva dinámica política en muchos Estados latinoamericanos, con una nueva distribución del poder, más territorializada, que permite hablar ya de la emergencia de un gobierno de múltiples niveles en la región".⁴³

En esta línea, la noción de *múltiples configuraciones organizativas* que plantea Agranoff,⁴⁴ busca dar cuenta de la existencia de sistemas de trabajo gubernamental donde una diversidad de componentes se convierte en parte de un sistema nacional caracterizado por los vínculos que surgen de los imperativos funcionales de coordinación de los programas, de las múltiples instituciones públicas y privadas que intervienen en los mismos, de la autoridad legal y responsabilidad financiera del gobierno central que necesitan combinarse con la prestación de los servicios locales, de la participación de los gobiernos estatales y locales en programas nacionales, así como, de la necesidad de que las comunidades intervengan en el procesos de adopción y adaptación de las decisiones.

En este sentido, referirse al gobierno conlleva aludir a un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos. El gobierno, como sugiere Cabrero, puede ser visto como un conjunto de organizaciones que deberían tener una lógica integral, común y congruente, cuya actuación, sólo idealmente, no puede ser heterogénea, autónoma, sino que forma parte de una red compleja a la que se busca dar cierta homogeneidad de actuación, discurso y resultado: "[...] el gobierno es una red de organizaciones con pretensiones, nunca alcanzadas pero requeridas como principio

⁴² Antón, Thomas J. (1994). *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano. Como funciona el sistema*. Eliasta, Buenos Aires, pp . 16-17.

⁴³ Jordana, Jacint (1999). "La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina". Documento de VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Santo Domingo, marzo.

⁴⁴ Agranoff, Robert (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales". En: Rafael Bañón y Carrillo Ernesto (comp), *La nueva administración pública*, Alianza Madrid, pp. 126-127.

de existencia, de actuación homogénea, lógica y continuada".⁴⁵ De manera similar, Arrellano plantea que entender al Estado como una organización compuesta de una multiplicidad de organizaciones "[...] da una idea de la intrincada red de las acciones y decisiones estatales, que pasan del nivel político, al surgir de individuos, grupos y organizaciones al nivel administrativo, intérprete, implantador y corrector de múltiples decisiones, en situaciones amplias y ambiguas, que no pueden controlarse de manera permanente".⁴⁶ Indica igualmente, que pensar al Estado como un conjunto de redes organizacionales a varios niveles, es una perspectiva novedosa que puede dar lugar a soluciones alternativas.

A la luz del conjunto de consideraciones señaladas, la coordinación gubernamental constituye un asunto esencialmente multiorganizacional y político. Esto último, en el sentido que Crick concibe a la política, es decir, como una actividad que hace posible la gobernación a través de la conciliación de los intereses divergentes dentro de un territorio: "La política permite que los distintos tipos de poderes dentro de una comunidad establezcan un nivel razonable de tolerancia y apoyo mutuos".⁴⁷

Para Garnier aunque la coordinación tiene un alto componente técnico, constituye una función política que no se limita a compatibilizar las acciones o programas gubernamentales evitando con ello las duplicidades y conflictos que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. La coordinación, supone algo más, "[...] de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo".⁴⁸ Desde este punto de vista, el gobierno se conforma por una diversidad de organizaciones cuya actuación no responde a un patrón de funcionamiento global, sistémico o articulado establecido por una instancia central, el funcionamiento interior del gobierno está lejos de ser un proceso lineal y ordenado con estrategias y objetivos coherentes. Esta complejidad no sólo es interna, es contextual en la medida en que se debe hacer frente a problemas y demandas de una sociedad también compleja.

⁴⁵ Arellano, David y Enrique Cabrero (coord.) (2000). Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, CIDE-M. A. Porrúa, México. p. 7.

⁴⁶ Arrellano Gault, David (1994). *Análisis organizacional: una perspectiva de la estrategia*, Cuadernos de trabajo, No, 26, CIDE, México, p. 6.

⁴⁷ Crick, Bernard (2001). *En defensa de la política*, Instituto Federal Electoral-Kriterios Tusquets Editores, México, p. 33.

⁴⁸ Garnier, Leonardo (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas-ILPES, Santiago de Chile, p. 15.

En definitiva, existen ámbitos del quehacer gubernamental, particularmente en la prestación de los servicios públicos, donde no se puede pretender cumplir las atribuciones que los distintos niveles de gobierno tienen, de manera separada o independiente entre sí. El hecho de que niveles de gobierno distintos participen en la atención a una misma población, asentada en un mismo territorio, hace necesaria la coordinación. En este orden de ideas, estudiar los resultados de las políticas sociales en el marco del federalismo, requiere de observar los procesos que permiten que finalmente éstas incidan o no, en la calidad de vida de la población a la que se encuentran destinadas. Un componente esencial de estos procesos, es la interacción entre los distintos niveles de gestión. O sea, la formación, amplitud y funcionalidad de las conexiones de carácter sectorial, intergubernamental, y social que terminan por ser determinantes en los logros de dichas políticas. La actuación coordinada, aparece así como uno de los principios y principales retos de la gestión pública contemporánea.

1.2 EL EMERGENTE PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN

Si bien, desde que las estructuras de gobierno comienzan a diferenciarse a través de ministerios y departamentos, surgen los reclamos en el sentido de que las organizaciones desconocen lo que las otras hacen y que sus programas son con demasiada frecuencia, contradictorios, redundantes o ambas cosas, no es menos cierto que la naturaleza del gobierno contemporáneo exacerba las dificultades de coordinación. Hoy día dos fenómenos encontrados ponen de relieve el tema de la coordinación, de un lado, las estrategias gerenciales para la reforma administrativa del gobierno -*new public management*- compelen a una mayor descentralización y a la asignación de mayor autoridad a los niveles inferiores en las organizaciones, derivando en la creación de instancias autónomas o semiautónomas particularmente para la prestación de servicios públicos; del otro, la escala, complejidad y naturaleza multifactorial de las problemáticas sociales que al lado de severas dificultades fiscales, acrecientan las presiones para desarrollar una acción gubernamental coherente. En palabras de Peters:

"Los gobiernos deben lidiar crecientemente con dos poderosas fuerzas que conducen a direcciones diametralmente opuestas. Algunas de las fuerzas son predominantemente el resultado de sus propias políticas, pero otras no. Sin tener en cuenta su origen, éstas fuerzas compiten entre sí [...] unas, liberadas por aquellos que desean reinventar el gobierno, llevando al centro de gobierno a descentralizar las decisiones para fortalecer a gerentes y empleados en la línea de frente [...] otras, que

llaman a fortalecer la capacidad del centro para coordinar el desarrollo e implementación de la política".⁴⁹

La complejidad en los Estados -advierte Claus Offe- más que en otro tipo de organizaciones, atenta contra su integridad y coherencia orgánica. A partir de la noción de "*descomposition of state power by increase of functions*", sostiene que el reclamo a los Estados de decisiones racionales, se explica por el hecho que la multiplicación de responsabilidades se acompaña por un aumento en las instancias, autoridades, y agentes administrativos implicados.⁵⁰ Lo cual produce una pluralización interior y una fragmentación de perspectivas departamentales dentro de la administración, una intensificación en los conflictos, y, en general, un incremento en la imprevisibilidad de los resultados a largo plazo, así como, en los supuestos efectos "sinérgicos" de políticas individuales que resultan casi imposibles de coordinar.

Así, por ejemplo, el desarrollo de las políticas gubernamentales en un sistema federal, enfrenta generalmente el reto de lograr que múltiples organizaciones sin vínculos de autoridad entre ellas, cooperen en la ejecución de una política común, particularmente, cuando se trata de políticas que establecidas en el centro deben materializarse en el ámbito local. Ante lo cual, nada más alejado de la realidad presuponer que se dispone de un aparato de ejecución conformado por un sistema de organizaciones vinculadas de manera vertical y coordinadas horizontalmente, las organizaciones gubernamentales no son simples burocracias racionales; se trata de auténticos sistemas competitivos, sobrepuestos y complejos.

Al referirse a los temas o problemas comunes que caracterizan la ejecución de políticas públicas en países que se rigen por el principio federal, Scott y Meyer enfatizan la estructura distintiva y cambiante de este sistema de gobierno como una de las principales causas de la dificultad de lograr que unidades al interior de un área política cooperen en el desarrollo de una política común. Y desde luego, de las dificultades de coordinar los esfuerzos de unidades independientes que operan en diferentes áreas políticas. Consideran que un factor decisivo en esta situación, es el sistema federal que ha limitado históricamente el poder y la jurisdicción de los órganos nacionales con el propósito de favorecer un fuerte e independiente desempeño de los Estados y órganos locales.⁵¹ En tal contexto, la descentralización constituye una

⁴⁹ Peters, Guy (1996). "Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum", *Public Administration Review*, mayo-junio, Vol. 56. No. 3, p. 281.

⁵⁰ Offe, Claus (1996), *Modernity and the State: East, West*, Polity Press, Cambridge, p. 66.

⁵¹ Scott Richard y Meyer John (1999). "La organización de los sectores sociales. Proporciones y evidencias". En: Powell Walter W. y DiMaggio Paul J., (compiladores). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública - Universidad Autónoma del Estado de México - Fondo de Cultura Económica, México. p. 161.

variable determinante en las tendencias o fenómenos que evidencian la importancia de la coordinación en la gestión pública. Sea porque incide en el surgimiento de nuevos actores, en el fortalecimiento a los gobiernos locales, y en la transformación de los vínculos de relación vertical entre los gobiernos; o puesto que para ser sustentable la descentralización requiere de asociar la gestión pública a la participación de la sociedad; o bien, debido a la existencia de importantes políticas de carácter nacional que deriva no del hecho de que correspondan o surjan de la iniciativa del gobierno central, sino porque son responsabilidad de todos los niveles de gobierno cuya implementación, exige marcos de operación compartidos, de la articulación, y complementariedad de esfuerzos. En la medida que aumenta la transferencia de funciones y recursos de la administración central a los gobiernos locales, las relaciones entre los ámbitos de gobierno tienden a hacerse más complejas y las necesidades de coordinación crecen.

De este modo, los problemas de coordinación son estructurales al sistema federal, y se encuentran estrechamente relacionados con la dimensión o tamaño del gobierno. Sin embargo, existen otras causas, fenómenos y problemáticas sociales que - asociadas o no al federalismo o a la descentralización- retan, por igual, la capacidad comunicativa de los gobiernos para desarrollar una acción pública conjunta y coordinada. Unas y otras, se esbozan a continuación:

(i) **La interdependencia organizacional y complejidad contextual**, es decir, las organizaciones dependen cada vez más de otras organizaciones no sólo para cumplir sus propósitos, sino para garantizar su propia existencia. Por ello, tienen que dedicar grandes esfuerzos a entender y atender su posición en un contexto complejo, en que la viabilidad de toda organización pública o privada se encuentra supeditada a la calidad de las relaciones que se establezcan con otras *organizaciones clientes, financiadoras, proveedoras, consultoras, complementarias y eventuales competidoras*.⁵² En el campo de la administración pública, la búsqueda de vías para optimizar las concordancias entre las organizaciones plantea delicados problemas de compatibilización de autonomías, políticas y metodologías de acción. En la prestación de los servicios públicos sociales, donde

⁵² En su relación con otras organizaciones, con las que una organización debe o desea vincularse, existen una serie de consideraciones a tener en cuenta: identificar el estado actual de la relación y los motivos de tal estado; definir qué tipo de relación desearía tener; desarrollar un plan de acción para cerrar la brecha entre la relación existente y la relación deseada; generar y definir distintas opciones de ganancia mutua; identificar en qué medida algunas de esas opciones satisfacen los intereses de ambas partes; buscar intercambios que produzcan altas ganancias con bajo costo; definir el contenido y la calidad del compromiso deseado; desarrollar negociaciones; ejecutar las acciones concertadas; controlar y evaluar los resultados; y reiniciar el ciclo. En: INAP (1997). *Organizaciones Públicas. Guía temática básica*, Tomo I, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, p. 31.

es difícil concebir soluciones que no impliquen la participación de organizaciones ubicadas en distintos sectores de actividad pertenecientes a diferentes niveles de gobierno, estas consideraciones adquieren relevancia debido a que los gobiernos y sus organizaciones poseen importantes facultades coincidentes e interdependientes;

- (ii) De la misma manera, **la multifactorialidad de las problemáticas a ser atendidas por la administración pública**, particularmente en el terreno social, crea la necesidad de que desde una visión comprehensiva se desarrollen políticas públicas que al tener en cuenta las múltiples causas que dan origen a los problemas, sean resultado de la participación articulada de instancias pertenecientes no sólo a diferentes sectores de actividad gubernamental, sino a diferentes ordenes de gobierno. Una actuación organizacional aislada, parcial, focalizada en un determinado factor, disminuye drásticamente las posibilidades de una intervención pública efectiva;
- (iii) Asociada a la descentralización, se encuentra **la inexorable fragmentación de autoridad**. Resultado de la redefinición de áreas de responsabilidad entre los órdenes de gobierno y del reconocimiento de mayores grados de autonomía para autoridades locales, la implementación de importantes políticas debe transitar o *desdoblarse* a través de distintos ámbitos jurisdiccionales y funcionales donde participan una diversidad de actores en distintas fases o etapas. Aunque en los sistemas formales de distribución de competencias hay una tendencia a favorecer el desempeño gubernamental independiente, paradójicamente crecen en importancia lo que podría llamarse “**jurisdicciones mezcladas**”, zonas de interacción o franjas donde los *empalmes* y la necesidad de cooperación son inevitables.
- (iv) Asociadas al punto anterior, destacan las cuestiones que derivan por un lado, del hecho de que **los gobiernos subnacionales y locales poseen sus propias tradiciones, “miradas” y formas de hacer las cosas**; por otro, de que éstos **cuentan con diferentes capacidades administrativas** para operacionalizar políticas y programas, razón por la cual, se registran trayectorias y logros disímiles en cada caso. Más allá de una natural heterogeneidad en los niveles de desarrollo institucional, las marcadas desigualdades o disparidad entre los niveles de gobierno pueden lanzar por la borda las ventajas teóricamente asociadas a la descentralización. La escasa habilidad técnica y la insuficiente capacitación de empleados en adición a la falta de experiencia para formular e implementar programas de manera efectiva, son factores que afectan por igual a los gobiernos

centrales, subnacionales y locales. Estas circunstancias dan sentido a la afirmación de que la coordinación no es una cuestión de carácter técnico o de simple voluntad política.

- (iv) La captación, distribución y uso de los fondos fiscales, han sido por mucho tiempo temas que suscitan controversias y tensiones entre los diferentes órdenes de gobierno, así como entre éstos y los congresos. **Las dificultades económicas de los gobiernos** en la actualidad les compelen a encontrar una mejor relación costo-beneficio para alcanzar las metas de las políticas. Dentro de este contexto, la coordinación resulta ser una demanda cada vez más apremiante, en la medida que puede significar la eliminación de programas redundantes, el ahorro de importantes recursos, así como, un diseño multiorganizacional e intergubernamental de las políticas basado en la reciprocidad y cooperación en tareas comunes.
- (v) Debido a **una mayor democratización y pluralidad política**, en tanto variable dependiente del tipo de gobierno y del régimen político, la administración pública ha experimentado importantes transformaciones en virtud de los procesos de transición de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos. Nuevos gobiernos de diferentes niveles emergen de partidos de oposición. Esta pluralidad torna sin duda, más difícil la tarea gubernamental dado que se deben consensuar decisiones, tomar en cuenta puntos de vista de diferentes partidos políticos, grupos sociales y grupos disidentes con proyectos muchas veces contrapuestos. La progresiva presencia de poderes políticos relativamente autónomos, que no son responsables ante el gobierno central, sino ante sus electores introduce una nueva dinámica política. La democratización no sólo se refleja en un mayor acceso de partidos de oposición a espacios de gobierno, lo hace, además en la existencia de "gobiernos divididos", en los que el poder ejecutivo no tiene asegurado el apoyo del congreso al carecer de mayoría absoluta en las cámaras;
- (vi) **La necesidad de una mayor sustentabilidad social de las políticas** que tiene que ver con la exigencia no sólo de captar y ser más sensible a las necesidades de cada comunidad, sino de asociar al individuo a las decisiones públicas, lo que conlleva la necesidad de tender puentes funcionales entre el Estado y la sociedad, entre la administración pública y los ciudadanos. Existe un amplio consenso en el sentido de que las reformas en la provisión de los servicios públicos no son sustentables, si la población a la que se encuentran dirigidos no se involucra en su diseño y ejecución. Si bien, la descentralización mejora las oportunidades de participación social al acercar el poder y los recursos, al lugar en que se generan

las demandas y se gestionan los servicios, ésta tiene en la participación, una de sus condiciones esenciales por lo que existe entre ellas, una suerte de relación simbiótica. Es esencial, por tanto, interconectar la administración pública a la sociedad a la luz de la conveniencia de lograr la cooperación para alcanzar determinados objetivos o producir ciertos resultados;

(vii) **Las problemáticas que atraviesan las fronteras jurisdiccionales**, la manera en que las áreas geográficas son afectadas por los problemas, raramente coinciden con las jurisdicciones, lo que puede ejemplificarse con lo que sucede en los espacios urbanos sin delimitación precisa, donde diferentes gobiernos se ven implicados por problemáticas comunes que constituyen un reto para sus infraestructuras de servicios. O bien, que al compartir un mismo nicho ecológico deben enfrentar la destrucción de recursos naturales y los efectos de la contaminación ambiental por fuentes fijas y móviles interconectadas. Ocurre lo mismo con la incesante delincuencia organizada o incidental que no respeta lindes políticos geográficos o administrativos; que se beneficia incluso de que los sistemas legales, policiales y judiciales sean diferentes y de que tengan limitaciones jurisdiccionales. El narcotráfico por ejemplo, suele ser un delito tipificado como federal, pero sus secuelas delictivas al ser del fuero común deben ser atendidas por autoridades subnacionales y locales. La presencia creciente de este tipo de problemas, impone a los gobiernos evitar la formulación aislada de planes y a buscar en cambio, iniciar o profundizar operaciones conjuntas carácter intergubernamental; y

(viii) Finalmente, a los fenómenos enunciados habría que agregar **la existencia de políticas globales que establecidas y coordinadas por entidades supranacionales, modelan las políticas domésticas**. Así pues, mientras en el ámbito interno la descentralización produce un replanteamiento de la gestión de los bienes y servicios entre el gobierno nacional y los gobiernos locales; en el ámbito externo, el creciente grado de apertura y la existencia de poderes que actúan al nivel mundial, juegan un importante papel en la regulación de diferentes aspectos de la vida social imponiendo sus propias agendas al Estado y a la sociedad. De modo análogo a lo que sucede al interior de los países, variados y difíciles problemas como los desastres nacionales, el comercio, los derechos humanos, la migración, el narcotráfico, el deterioro ambiental y el terrorismo, son también cuestiones de carácter internacional que escapan a la esfera de control nacional de un país en particular. En semejante contexto, los Estados deben

manejarse entre el marco amplio de una acción política internacional y la diferenciación progresiva al interior de sus sociedades.

La conjunción de las cuestiones señaladas, plantea importantes desafíos a la labor del gobierno, especialmente en lo que al tema de la coordinación se refiere. Las administraciones públicas se ven ante la necesidad de una mayor interconexión en el ámbito interno y con el entorno para dar sustento una actuación conjunta, articulada y complementaria. En el marco de estas consideraciones, el tema de la coordinación más que un asunto de la organización, debe situarse como un tema de la relación entre organizaciones, con lo que la gestión pública sale de los confines de una burocracia pública en lo particular, y toma lugar en y entre redes de actores. En tanto asunto interorganizacional, la coordinación se presenta en diferentes escenarios y modalidades de acuerdo al tipo de actores involucrados y de las acciones a llevar a cabo.

Así, a pesar de la centralidad de los déficit de coordinación en el gobierno contemporáneo, el asunto paradójicamente casi nunca representa una prioridad para los actores clave. A pesar de la relevancia adquirida por el tema, diversos especialistas -como Wildavsky, Seidman, Peters, Oslak, entre otros- han señalado que éste ha sido escasamente considerado, lo mismo en términos de *objeto de estudio*, que como *estudio del objeto*.

1.3 DEFINICIONES ESENCIALES

La coordinación es término que como tantos, sugiere significados más allá de los que se enuncian en el diccionario, se trata de un concepto entreverado a otros, de los que toma sus referencias y sentidos, lo que hace que su definición y todavía más, su delimitación como objeto de estudio presenten algunas dificultades. Hay que decir de partida, que es un tema inherente a los conceptos de organización y administración, como principio o función que sustenta todo esfuerzo asociado en la búsqueda de objetivos comunes. Göran Ahrne sostiene que la experiencia humana básica es la pertenencia y la dependencia, "...los seres humanos tienen metas, deseos, y esperanzas; las organizaciones existen como maneras en que las personas conectan entre sí para alcanzar esos fines".⁵³ Dicho de otro modo, las organizaciones existen simplemente porque las personas tienen necesidad de ellas.

⁵³ Ahrne, Göran (1994). *Social organizations: Interaction inside, outside and between organizations*, Sage Publications, California, p. 5.

Así pues, la organización es coordinación, puesto que el problema básico de toda organización, es armonizar los esfuerzos de un grupo para poder realizar de forma más eficiente un trabajo determinado. Por otra parte, administrar es coordinar, dado que junto a la planeación, la dirección y el control, la coordinación forma parte del proceso administrativo, y de que constituye una de las tareas que todo administrador se encuentra obligado a llevar a cabo. En el campo de la administración pública, se invoca frecuentemente para maximizar esfuerzos y minimizar los costos en la consecución de metas comunes virtualmente en todas las áreas de política, lo mismo en el terreno del desarrollo económico, que en la seguridad social, la educación, la protección del medio ambiente, la seguridad pública y otras importantes cuestiones sociales. El término que alude a un tema de gran relevancia, en su uso habitual abarca diversidad de criterios, se emplea para referirse a problemas de funcionamiento que a las soluciones, se le maneja como sinónimo de cooperación, colaboración o bien, como simple comunicación, y en las discusiones a menudo se le intercambia por el de organización, o el de planeación.

La coordinación es un término que denota porque significa; pero evoca nuevos sentidos al imbricarse con otros conceptos de cuyos significados se ha permeado. Por lo que no es de extrañar, pues, la amplitud de sentidos dada al vocablo que bien ilustra la célebre expresión de Pressman y Wilddovsky: "[...] ninguna frase expresa una queja tan frecuente en contra del gobierno como aquella que se refiere a la falta de coordinación, y ninguna sugerencia es más común como la que señala que lo que necesita es más coordinación".⁵⁴ En cualquier caso, su sola mención parece poner de manifiesto la complejidad alcanzada por los aparatos de administrativos en términos de ineficiencia, desagregación, redundancia, incompatibilidad y conflicto.

1.3.1 LOS CONCEPTOS ANUDADOS A LA COORDINACIÓN

Definir la coordinación en las circunstancias mencionadas, impone considerar una serie de conceptos que asociados o contenidos en la propia definición, permiten precisar lo esencial del término, pero que tampoco son fáciles de definir e implican a su vez, nuevas búsquedas y elucidaciones. Las palabras -ha escrito Grijelmo- no valen por sí mismas, toman también las referencias y los significados de sus vecinas y de sus orígenes.⁵⁵ Es decir, además de su propio significado tienen un poco del significado de aquellas con las

⁵⁴ Pressman Jeffrey L. y Wildavsky Aarón (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, p. 227.

⁵⁵ Ver: Grijelmo, Alex (2003). *La seducción de las palabras*, Taurus, México.

que se encuentran anudadas, y mucho del significado que han adquirido en su lugar dentro de los contextos en que han sido empleadas. Del conjunto de nociones imbricadas en el tema de la coordinación, para efectos de esta investigación se ha optado por destacar: interdependencia, cooperación, colaboración, diferenciación, integración y sinergia. Como una familia de temas que no sólo están conectados con nuestro objeto de estudio, sino que guardan entre sí, estrecha relación y se sugieren recíprocamente.

► **Interdependencia.** El involucramiento de toda clase de organizaciones en procesos de toma de decisión conjunta, es objeto de creciente atención. En los diferentes dominios del quehacer público la necesidad de coordinación puede ser vista en y entre organizaciones gubernamentales, entre el gobierno y los ciudadanos, así como, entre organizaciones públicas y del sector privado. La progresiva interdependencia “en lo interno y con el entorno”, hace que el pasar de un *policy making* autoreferido a otro sustentado en procesos conjuntos, no sea una capacidad optativa, sino una necesidad esencial de los gobiernos y sus organizaciones. Definida como la “dependencia recíproca”⁵⁶ entre al menos dos entidades que pueden ser objetos, individuos o grupos,⁵⁷ en el campo de las organizaciones, la interdependencia proviene al menos de cuatro factores: (i) de los insumos, que comprenden la distribución de las habilidades, los recursos y la tecnología que define la forma de realizar el trabajo; (ii) de los procesos, por los cuales los miembros realizan el trabajo; (iii) de la forma en que las metas son definidas y alcanzadas, es decir, en forma individual y colectiva; así como, (iv) de la manera en que el desempeño es recompensado, privilegiando la acción de grupo o la actuación individual.

Desde la teoría de la organización, Thompson, distingue entre lo que denomina “*pooled interdependence*” donde las subtareas de una tarea general son, o pueden ser, desarrolladas separadamente y en cualquier orden, *versus*, la “*sequential interdependence*” en la cual, las actividades deben ser completadas en una secuencia específica.⁵⁸ Por su parte, Wageman, concibe dos formas esenciales de interdependencia: la primera de acuerdo a tareas (*task interdependence*), que deriva lo mismo de los insumos como de los procesos por los que un trabajo se realiza; la segunda, en función de resultados (*outcome interdependence*), que se origina en las repercusiones que la ejecución de una tarea particular tiene en el logro de una tarea

⁵⁶ Real Academia Española (2002). *Diccionario de la Lengua Española*, Edición 2002, Madrid.

⁵⁷ Merriam-Webster (1998). *Webster's Revised Unabridged Dictionary*, Springfield.

⁵⁸ Ver: Thompson, James (1967). *Organizations in Action*, Mcgraw-Hill, New York.

general.⁵⁹ Sobre la base de los diferentes procesos a través de los cuales los insumos son utilizados para realizar un segmento de la tarea completa, existe interdependencia de tareas, cuando en la organización cada uno de los miembros debe desarrollar acciones para otros miembros del equipo y como parte del mismo. O bien, cuando cada miembro dotado de los recursos respectivos -materiales, financieros y de información-, puede concluir la parte del trabajo que le corresponde; pero en donde la tarea general no se logra hasta que cada miembro complete la parte que le toca. Por su parte, la interdependencia de resultados apunta al grado en que los logros que obtiene un miembro de la organización, dependen de la actuación de otros. En este contexto, un *estímulo no interdependiente* premia el desempeño individual -como la comisión que se paga en forma individual a los vendedores-; mientras que una *recompensa interdependiente* es la que se otorga a los individuos sobre el criterio del desempeño grupal -como un plan de reparto de ganancias-. Un sistema híbrido de recompensas, por consiguiente, es aquel que prevé y premia, la tarea de grupo a la vez, que el desempeño personal.

Trasladada al escenario multiorganizacional, la interdependencia se refiere a sistemas de trabajo en los cuales dos o más organizaciones se necesitan mutuamente y donde la coordinación, está en función del grado de conectividad existente. Aunque las conexiones entre entidades en esta clase de sistemas no son aleatorias y se encuentran más o menos reguladas, esto no necesariamente supone un status de subordinación entre las mismas. La interdependencia en este tipo de sistemas, es un factor de incertidumbre debido a que en muchos casos no se tiene claridad sobre sus causas y efectos, y cuando se conocen no resulta fácil controlarlos satisfactoriamente. Chisholm aborda esta situación, al escribir: "En situaciones donde los componentes de un sistema organizacional son funcionalmente interdependientes, la incertidumbre resultante crea presiones para la coordinación. Las partes no pueden comportarse sin afectar a las otras; ellas no pueden ser entendidas sin referencia a las demás y al todo".⁶⁰ De lo anterior, se infiere que las organizaciones no son entidades totalmente autónomas, y por consiguiente, sólo pueden ser analizadas como sistemas abiertos interdependientes en virtud de un entorno donde las posibilidades de cada una, están condicionadas por la influencia que ejercen las restantes. Lo cual, hace necesario indagar sobre los factores externos a la organización que inciden en su comportamiento y explican su interdependencia.

⁵⁹ Wageman, Ruth (1995). "Interdependence and group effectiveness", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, No. 1, Cornell University, March 1995, p. 146.

⁶⁰ Chisholm, Donald (1992). *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*. University of California Press, Berkeley, p.17.

De este modo, la interdependencia se encuentra relacionada con sistemas que combinan elementos del trabajo independiente con métodos del trabajo conjunto, donde ambas formas de desempeño poseen incentivos. Aun cuando la interdependencia sea la característica esencial de un sistema, existen importantes variaciones en el nivel de interdependencia con que una tarea es desarrollada. El diseño de la tarea general, así como las tareas específicas que los miembros deben llevar a cabo, definen no sólo quienes han de participar, sino el nivel de interdependencia.

En términos generales, lo que las modalidades de interdependencia tienen en común, es que describen el grado en que una tarea requiere de la acción colectiva. La división técnica del trabajo y la especialización, generan relaciones de dependencia entre los miembros de una organización o de un sistema de organizaciones. De cualquier manera, la demanda de coordinación será mayor, cuanto más importante sea el nivel de interdependencia.

En la actividad de gobierno, una mayor especialización de las organizaciones aumenta la dependencia de las organizaciones respecto a los insumos y externalidades derivados de la acción de las demás, al mismo tiempo, da lugar a ciertas condiciones que pueden favorecer un comportamiento autónomo. A ello, hay que agregar la definición de funciones frecuentemente imprecisa que incrementa el margen de discrecionalidad de las unidades ejecutoras reduciendo con ello la posibilidad de coherencia entre el conjunto de políticas públicas que el Estado intenta implementar. En semejantes circunstancias, surge lo que para Oszlak representa una interrogante crucial: "¿Cómo se consigue que el encadenamiento de acciones derivado de una situación de interdependencia produzca resultados compatibles con los objetivos de política originariamente fijados?".⁶¹ La respuesta que es sin lugar a dudas compleja, se encuentra desde luego, relación estrecha con el asunto de la coordinación.

► **Cooperación y colaboración.** La existencia de trabajos paralelos que apunten en la misma dirección, hacia los mismos objetivos, no significa necesariamente que se hallen conectados entre sí, la situación puede llevar a la duplicidad de esfuerzos y desperdicio de recursos. De igual modo, se pueden establecer relaciones esencialmente de cooperación pero no de coordinación, ya que el diseño e implementación de un programa determinado corresponde sólo a una de las partes, mientras la otra sólo le presta apoyo. La coordinación, es característica de relaciones

entre organizaciones para las cuales el objetivo a alcanzar es una aspiración común o compartida, y donde hay conciencia de que el logro del objetivo parcial contribuye al logro del objetivo general.

La cooperación del latín *cooperatio*, obrar mutuamente con otro para un mismo fin, puede ser definida como el modo de actuar en que dos más entidades con cometidos diferentes, que voluntariamente relacionan y vinculan entre sí sus respectivos procedimientos con vistas a alcanzar resultados predeterminados.⁶² Para Fajardo, la cooperación puede presentarse en diferentes modalidades: *acción paralela no contradictoria*, *reparto de tareas* y *acción conjunta* que se refieren a una forma de entender y categorizar este modo de comportamiento entre las organizaciones.

La primera, representa el grado mínimo de colaboración, que supone más bien una actitud pasiva respecto del conjunto, limitándose a constatar las posiciones de los demás y a proponerse no interferirlas. Esta actitud puede incluso resultar de un acuerdo previo después de comprobar el riesgo de colisiones competenciales, y de convenir así, que las administraciones marchen cada una por su camino aunque evitando el enfrentamiento con las demás. El *reparto de tareas* entre las organizaciones competentes en una materia, puede surgir de una distribución de responsabilidades donde la complementariedad que se consigue beneficia al conjunto. Por último, en la *acción conjunta* las entidades acuerdan asumir compartidamente la responsabilidad de la acción en un sector, y desarrollarla de la misma forma. Este esquema cooperativo libremente aceptado difiere de aquel donde la acción conjunta ha sido impuesta al asignar las competencias.⁶³

Aunque la "cooperación es conjunción", la cooperación no siempre significa acción conjunta, puesto que existe también cooperación cuando la actuación de cada cooperante es identificable por separado. En la cooperación la participación de cada instancia es igualmente importante y necesaria para el resultado que se espera, por lo que no es válido calificar como principal o accesoria la contribución de las partes.

Al distinguir la coordinación de la cooperación, Ilari apunta que en las relaciones de cooperación las organizaciones no generan objetivos o proyectos en común, y mantienen intactos sus niveles de autonomía. Por el contrario, en la coordinación, necesariamente se reducen los márgenes de independencia dando lugar a un mayor nivel de rigidez, dificultando en muchas ocasiones una reacción

⁶¹ Oszlak, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires, p, 20.

⁶² Real Academia Española, op. cit.

rápida por parte de éstas.⁶⁴ En otras palabras, independientemente de que puedan llegarse a obtener mejores resultados, la coordinación acarrea costos, dilación, y no se halla exenta de complicaciones.

Otro de los conceptos relacionados con la coordinación, es el de colaboración, que procede del latín *collaborare*: “trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra, contribuir en el sentido de concurrir con una cantidad o ayudar con otros al logro de algún fin”.⁶⁵ A diferencia de la cooperación, en la colaboración existen diferencias de rango entre las entidades que colaboran y aquella que recibe la colaboración, lo que habitualmente conlleva que solamente una de las instancias desempeñe un papel protagónico, tanto en la acción coordinadora como en la definición de las acciones por coordinar. La coordinación en este caso, no supone el ejercicio de poderes jerárquicos formalmente establecidos.

► **Diferenciación e integración.** Una importante perspectiva en el análisis de las estructuras institucionales, destaca la diferenciación de tareas entre individuos o unidades organizacionales como su nivel de integración en un esfuerzo colectivo. Para que una estructura de este tipo sea efectiva, o mejor dicho, para que sus funciones sustantivas se cumplan, el grado de *integración* debe corresponder al grado de *diferenciación*: mientras esto último, se establece a través de la propia estructura orgánico funcional; lo primero, tiene que ver más con la gestión de dicha estructura.

Aunque, el estudio de estos procesos puede emprenderse desde ángulos distintos, existen dos dimensiones básicas: *la cadena vertical de control* a través de los diferentes niveles de la estructura jerárquica, y *la división horizontal de funciones* entre los individuos o unidades organizacionales del mismo nivel jerárquico. Aun cuando ambas dimensiones son indispensables en el análisis organizacional, la perspectiva horizontal tiene mayor relevancia a nivel interorganizacional, en la medida en que diferentes organizaciones pueden no formar parte de una jerarquía común.

⁶³ Fajardo Spíndola, Luis (1992). "La coordinación de las administraciones públicas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 255-256, julio-diciembre, Madrid, pp. 739-741.

⁶⁴ Ilari, Sergio Raúl (2002). *Cuando la articulación no provoca sinergia*, ponencia del Primer Congreso de Políticas Sociales. Estrategias de Articulación de Planes, Programas y Proyectos Sociales en Argentina, Bernal, Mayo, p.14.

⁶⁵ Real Academia Española op. cit.

En una línea de análisis que combina los conceptos de *diferenciación-integración* con las dimensiones *horizontal-vertical*, Axelsson propone una topología de cuatro aspectos sustantivos para el estudio de las estructuras institucionales. (Ver cuadro 1.1).

CUADRO 1.1: ASPECTOS SUSTANTIVOS PARA EL ESTUDIO DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

	Vertical	Horizontal
Diferenciación	1	3
Integración	2	4

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Tomando en cuenta la naturaleza, los medios y rol de la coordinación en cada una, las cuatro dimensiones pueden caracterizarse del siguiente modo:

1. *Diferenciación vertical*, involucra la distribución de poder y responsabilidades entre los individuos y unidades de organización en diferentes niveles jerárquicos, es decir, la asignación de autoridad para tomar diferentes decisiones y disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de estas decisiones. Desde esta perspectiva, una estructura de autoridad se analiza en términos del grado de centralización o descentralización.
2. *Integración vertical*, involucra los procesos de supervisión y control para coordinar las decisiones hechas en los niveles diferentes de la jerarquía organizacional. Esta coordinación requiere más o menos pautas obligatorias, instrucciones, reglas y regulaciones, lo mismo de sistemas para informar, monitorear y auditar la actuación de individuos y unidades en diferentes niveles jerárquicos.
3. *Diferenciación horizontal*, tiene que ver con el reparto de tareas entre los individuos y unidades de organización en el mismo nivel jerárquico, es decir, con la división de labores entre diferentes individuos o entidades. Su análisis se realiza usualmente en términos de la especialización funcional, dónde es importante tener una estructura clara, sin traslapes, duplicidades o vacíos entre las diferentes tareas.
4. *Integración horizontal*, implica la coordinación de trabajo entre individuos diferentes o unidades de organización en el mismo nivel jerárquico. Esto

supone el ejercicio de una coordinación sin los mecanismos de la jerarquía organizacional, lo cual requiere de procesos de consulta, intercambio de información, colaboración o resolución de los conflictos entre las distintas unidades de organización involucradas.⁶⁶

Esta tipología provee un marco de referencia muy útil para el análisis de los sistemas descentralizados de provisión de servicios públicos, como el educativo que constituye nuestro objeto de atención. Los aspectos verticales pueden usarse para analizar el ámbito interior del sistema, dónde la diferenciación e integración entre los niveles diferentes de la organización son cruciales. Los aspectos horizontales, por su parte, permiten explorar los vínculos interorganizacionales y las relaciones entre las diferentes partes del sistema.

Como procesos que se suponen mutuamente, la dinámica entre la diferenciación e integración incide las transformaciones estructurales de toda organización compleja. Oszlak ha escrito al respecto, que "[...] la diferenciación estructural supone complejidad creciente: especialización funcional y creación de ámbitos de actividad relativamente autónomos. La integración supone contrarrestar esta tendencia mediante mecanismos tales como la coordinación de funciones, el ordenamiento jerárquico del proceso decisorio o el manejo centralizado de recursos".⁶⁷ Dentro de este contexto, la planeación representa un instrumento característico de integración en tanto que intenta coordinar actividades y asignar racionalmente recursos en función de objetivos. Aunque estas posibilidades dependen de que las unidades diferenciadas mantengan relaciones de interdependencia y que su comportamiento pueda orientarse consensual o coercitivamente hacia el logro de metas comunes.

► **Sinergia.** El término proviene del vocablo griego *sunergia* que significa "cooperación", así como de *sunergos*: "trabajando juntos". Sinergia sugiere la acción conjunta de dos o más agentes cuyo efecto combinado es mayor que la simple suma de los esfuerzos de cada una de las partes. De uso común en la medicina, se refiere los resultados que como parte de un sistema, se obtienen de la acción conjunta de dos o más músculos u órganos.⁶⁸ Otro sentido del término lo encontramos en relación con la farmacología, la palabra alude a la potenciación de los efectos de dos o más elementos al entrar en contacto. Procedente de otros campos de conocimiento, el

⁶⁶ Axelsson, Runo (2002). "Institutional developments in the Russian system of social security: organizational e interorganizational aspects", *Social Policy & Administration*, Vol. 36, No. 2, april, pp. 144-145.

⁶⁷ Oszlak, Oscar (1998). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires, p, 20.

⁶⁸ Merriam-Webster, op. cit.

vocablo se emplea en administración para referirse a la consecuencia esperada o real resultante de la intervención de diferentes individuos, departamentos u organizaciones que busca estimular el surgimiento de nuevas ideas o circunstancias que se traduzcan en una mayor productividad. Como forma de generación de ideas o de realización de descubrimientos, el proceso sinérgico contrasta con lo que se conoce como *serendipity*, situación donde las innovaciones ocurren aparentemente de manera incidental. A partir del supuesto de que la sinergia produce resultados cualitativamente superiores a la suma de las actuaciones individuales, en el escenario interorganizacional, el uso del concepto alude a los beneficios mutuos que trae consigo la formación de sociedades, alianzas, redes y consorcios.

Así, a pesar de los beneficios que supone una asociación, existe coincidencia en advertir sobre lo que se considera un nivel precario de articulación interinstitucional. Joan Prats por ejemplo, habla de la necesidad de replantear el modelo burocrático predominante en la administración pública caracterizado por lo que llama “bajos niveles de transversalidad y colaboración interadministrativa”.⁶⁹ Al tratar el problema de la desarticulación sectorial e intersectorial que afecta a las administraciones públicas de países en desarrollo, Kliksberg sostiene que los ministerios responsables del desarrollo social se encuentran habitualmente dentro de los sectores más atrasados en materia gerencial. En estas entidades, subsisten modelos tradicionales que se distinguen por su apego a la jerarquía, verticalidad y rigidez. En la práctica, la gestión de los programas sociales ha sido marcadamente sectorialista: “[...] se intentan solucionar los problemas de deserción o baja calidad educativa por ejemplo desde el interior del sistema educativo. O temas como los déficit nutricionales, o la morbinatalidad, en el marco de los sistemas de salud.”⁷⁰ Cuando en realidad cada una de las problemáticas sociales tiene raíces múltiples profundamente interrelacionadas cuya resolución impone pasar de una visión sectorial, a una visión más comprehensiva.

En una de sus vertientes, la explicación del bajo nivel de articulación interinstitucional reside en la vigencia de un modelo tradicional de gestión caracterizado por la delimitación de feudos o ámbitos jurisdiccionales celosamente preservados, donde si bien existe articulación; se da sólo en lo interno y opera a través de relaciones verticales. Ilari advierte que este modelo es funcional a la lógica de acumulación del poder, en términos de que propicia el ejercicio de prácticas clientelares, particularmente en el ámbito local: en cuyas circunstancias, la introducción de mecanismos de interacción horizontal implicaría: “[...] ‘mover el

⁶⁹ Prats, Joan (2004). *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, s.p.

⁷⁰ Idem.

tablero', reformular acuerdos, beneficiar determinados actores (que logran un mejor posicionamiento interno con el cambio) y a su vez, reducir la libertad de acción que cada unidad lograba al tener sus propios clientes y sus propios criterios de selección de beneficiarios por cada programa gestionado".⁷¹

Otra de las razones que llevan a las organizaciones a eludir interactuar con las demás, se relaciona con las expectativas altamente probables de que se produzcan formas asociativas que generen efectos distintos a los esperados, "no sinérgicos"; o más aun contraproducentes. Lo anterior que abarca una variedad de situaciones, puede ilustrarse cuando un partido político se alía a otro de mayor fuerza, y donde más allá de ciertos logros iniciales, termina en el mediano plazo siendo cooptado para reducir sus espacios de control y legitimidad política. En otra perspectiva, cuando las disparidades existentes en las capacidades y aparatos administrativos, impiden a los gobiernos y sus organizaciones alcanzar los beneficios que supuestamente debieran derivar de su participación en una política o programa de carácter colectivo. De lo anterior, se infiere que no siempre la conjunción de dos o más elementos desencadena los efectos simbolizados en la fórmula "uno más uno es mayor que dos". Lo mismo que en los ámbitos biológico, médico y farmacológico, en el administrativo la conjunción no es igual a sinergia, si uno de los componentes inhibe los efectos del otro, o cuando al entrar en contacto, ambos elementos se anulan o se neutralizan entre si.

Podemos terminar el punto -"*Los conceptos anudados a la coordinación*"-, señalando que el conjunto de nociones mencionadas, es esencial como condición de partida en la elaboración de una definición del término de coordinación gubernamental que considere los distintos escenarios de la administración pública contemporánea; tarea que pretendemos hacer en las siguientes páginas.

1.3.2 LA COORDINACIÓN COMO CONCEPTO Y TEMA DE INVESTIGACIÓN

El vocablo coordinación proviene del latín *coordinatio* que denota "acción y efecto de coordinar". Según el Diccionario de la Real Academia Española, consiste en distribuir, colocar, poner de nuevo en orden y método, algo que antes se encontraba desordenado; o bien, que no se hallaba dispuesto en la proporción y orden convenientes.⁷² Se define también, como el acto de colocar las cosas considerando el

⁷¹ Ilari Sergio, op. cit., p 12.

⁷² Real Academia Española, op. cit.

orden, clase o rango; como la adecuada o efectiva interacción, o la regulación de diversos elementos para una operación integrada y armoniosa.⁷³

En términos administrativos, se le concibe como uno de los principios esenciales de organización al lado de la división del trabajo o bien, como elemento constitutivo del llamado proceso administrativo junto con la planeación, organización, dirección y control. Mooney partiendo de la coordinación es condición *sine qua non* de la organización, la considera “el primer principio de la organización”, y aduce que los demás principios están, contenidos en él, y son únicamente los canales a través de los cuales actúa y se hace presente la coordinación. La división del trabajo ha sido la primera forma histórica de organizar el esfuerzo de un colectivo orientado a la consecución de ciertos objetivos comunes.⁷⁴ Si bien, hablando en términos sistémicos, dividir el trabajo permite reducir la complejidad asignando parcelas de problemas a unidades menores o subsistemas especializados, a la vez, incrementa el nivel de complejidad interna del sistema en términos de conflicto, problemas de comunicación y de sintonización de las actividades parciales. Problemas que pueden reducirse mediante una coordinación de las decisiones-elementos, que tenga por horizonte de referencia al sistema como un todo.

La “administración es coordinación”, por cuanto como organización, proceso o gerencia supone una acción articulada, es decir, coordinada. La administración entendida como proceso social, es la distribución de diversas tareas entre múltiples actores, cuya integración de esfuerzos facilita en principio, el logro de los objetivos o la producción de los resultados buscados. Entendida, en cambio como dirección o gerencia, la administración es la capacidad y actividad de organizar la intervención de múltiples actores con tareas diversas para asegurar la eficacia de la cooperación.⁷⁵ A la coordinación corresponde armonizar el conjunto de actividades de una organización, facilitando el trabajo y los resultados. A través de ella, se combinan los recursos y actividades en las proporciones adecuadas, se ajustan los medios a los fines.

La división del trabajo y la coordinación constituyen imperativos naturales de la función directiva; mientras la primera separa las actividades para ahorrar esfuerzos, la segunda, las reúne buscando sincronizarlos: ambas son necesarias en términos de

⁷³ Merriam-Webster, op. cit.

⁷⁴ Rodríguez de Rivera, José (1999). *La coordinación, dimensión esencial del organizar*, Departamento de Ciencias Empresariales, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, s.p.

⁷⁵ Aguilar Luís F. (1999). "Coordinación social y administración pública", en: Lechner, Millán y Valdés (Coord.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Plaza y Valdés, México, 1999, p. 125.

eficiencia. De este modo, en el ámbito de una organización, el medio más tradicional de coordinación esta representado por la jerarquía.

El tema de la coordinación se torna más complejo, cuando del ámbito intraorganizacional -o interpersonal, en el sentido que alude esencialmente a la coordinación de actividades o tareas de personas- se traslada a un escenario distinto para el que se acuñó y usó durante mucho tiempo, es decir, al escenario de relación entre diferentes organizaciones. La dimensión interorganizacional ha adquirido relevancia debido a la conformación de entornos en los que las organizaciones se ven en la necesidad de construir o formar parte de redes de intercambio, colaboración y complementariedad, donde la viabilidad de toda organización pública o privada, se encuentra supeditada en buena medida a las relaciones que establezca con otras organizaciones en su carácter de clientes, financiadoras, proveedoras, consultoras, suplementarias y eventuales competidoras.

En este plano, se sitúa la definición de Alexander, que concibe la coordinación como concertación de acciones entre una serie de organizaciones que admiten sus dependencias mutuas.⁷⁶ Asimismo, la de Zapico, para quien representa la interrelación de las partes de un sistema para lograr sus objetivos y mejorar el funcionamiento global del mismo.⁷⁷ O la propuesta por Hoffer, según la cual, la coordinación puede ser simplemente entendida como el manejo de las interdependencias entre tareas.⁷⁸ En nuestro interés por plantear la especificidad del tema de la coordinación del gobierno como un objeto de estudio en si mismo, resulta oportuno situar como punto de referencia la definición formulada por Peters sobre la *coordinación gubernamental*: actividad orientada a reducir la redundancia e incoherencia en las políticas y programas públicos.⁷⁹

La administración, la administración pública, como sistema interorganizacional, consiste en principio, en una acción colectiva organizada en la que cada actor sabe y acepta la tarea que debe cumplir, la clase y cantidad de productos que debe ofrecer como insumos para las actividades de los otros actores, y mantiene la expectativa de que el resultado final de la acción colectiva, produzca beneficios superiores a los que se podría conseguir con el esfuerzo individual. Como fenómeno de cooperación social

⁷⁶ Alexander E. R. (1998). "A structuration theory of interorganizational coordination: cases in environmental management", *The International Journal of Organizational Analysis*, Vol.6 No. 4, October, p.135.

⁷⁷ Zapico, Eduardo(1998). *La coordinación intragubernamental como factor crítico para la integración regional: experiencias europeas*, Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR, 1998.

⁷⁸ Hoffer Gittel Jody (1998). *Crossfunctional relationships and the quality of communication: coordinating the airline departure process*, Harvard Business School, p. 7.

⁷⁹ Peters, Guy (1998). "Managing horizontal government: The politics of co-ordination", *Public Administration*, Vol. 76, Summer, p. 296.

la eficacia de la administración pública guarda relación directa con la manera en que se distribuyen e integran los diferentes trabajos, en otras palabras, con la organización y la coordinación.⁸⁰ En este sentido:

"[...] la eficacia de la acción colectiva o de la cooperación mantiene relación directa con su organización, es decir, con la manera como se han distribuido e integrado los diferentes trabajos y tareas de los múltiples colaboradores. E incrementa su eficacia cuando, además de una pertinente coordinación de la labor conjunta, los varios participantes incorporan en sus operaciones tecnologías probadas y precisas en sus rendimientos".⁸¹

El hecho empero, es que en el terreno de operaciones, la búsqueda de vías para mejorar las sinergias entre distintas organizaciones, plantea delicados problemas de compatibilización de autonomías, políticas, capacidades y metodologías de acción. Por ejemplo, en un entorno descentralizado, donde lo significativo es el trabajo entre entidades con importantes grados de autonomía -en consecuencia, donde las relaciones tienden a ser más horizontales-, se requiere pensar el tema, más allá de lo intraorganizacional para situarlo en el ámbito de las relaciones que establecen numerosos actores en torno a la implementación de una política o programa en particular. Esto ha llevado a algunos especialistas a considerar por un lado, que la coordinación de las diferentes administraciones públicas es un asunto que cae en esa "zona maldita" de las cuestiones altamente complicadas, sobre todo, en la relación entre gobiernos centrales y locales; por otro, que el camino para enfrentar estas complicaciones pasa por desarrollar capacidades propias de una gerencia interorganizacional.⁸² Muy especialmente en el terreno de la prestación de los servicios sociales, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la participación de diversas organizaciones ubicadas no sólo en distintos sectores, sino que pertenecen a diferentes órdenes de gobierno con capacidades administrativas heterogéneas. Más aun, si se tiene en consideración que éstos poseen importantes facultades compartidas e interdependientes.

⁸⁰ Aguilar Villanueva, op. cit. 24-125.

⁸¹ Idem.

⁸² Kliksberg caracteriza a la *gerencia intergubernamental* como "[...] la identificación de programas de trabajo conjunto, donde todos ganan, la negociación de términos de cooperación, y el establecimiento de mecanismos gerenciales de acción concertada, de monitoreo y reajuste sobre la marcha. Los estilos gerenciales aplicables al manejo eficiente de esta gestión difieren marcadamente de los tradicionales." En Kliksberg Bernardo (1994). *Hacia una gerencia social eficiente: Algunas cuestiones claves*, CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, octubre pp.7-8.

Con base en las consideraciones planteadas, tanto en el presente inciso como en apartados precedentes, para efectos de esta investigación, definimos a la **coordinación gubernamental** como:

Una tarea compleja de naturaleza esencialmente política indispensable para una acción conjunta de gobierno, que a través de medios de concertación formal e informal, tiene que ver con la activación, sintonización y organización de esfuerzos dispersos, la conciliación de intereses, la compatibilización de autonomías, la armonización de metodologías de acción, y la gestión de interdependencias en los distintos escenarios de la actividad gubernamental, es decir, dentro y entre unidades, sectores, niveles y ordenes de gobierno, así como, en la interacción con actores sociales y entidades de carácter internacional.

Al destacar la naturaleza política de la coordinación, se desea dejar en claro que va más allá de una función puramente comunicativa e instrumental, pero tampoco se pretende dejar de lado, que hay aspectos técnicos que es preciso abordar en su proceso de diálogo y materialización. Cabe destacar que la coordinación se “encuadra” por marcos de operación que determinan las referencias, los fines y modos en que esta se lleva a cabo.

Así, aunque su propósito último es facilitar una acción conjunta, en cada escenario la coordinación tiene un sentido específico. Para completar la definición, habrá que decir que no existe una finalidad implícita en los actos de coordinación, éstos cumplen su objetivo, si en el momento de su realización hacen posible una acción colectiva de gobierno que procura beneficios comunes. Asimismo, que el logro de una acción colectiva no reside únicamente en la coordinación, sobre todo, si no tiene como base la existencia de administraciones públicas con capacidad de intervención. En otras palabras, suficiencia interna y conectividad exterior, constituyen dos factores clave asociados al devenir de las políticas públicas. En el contexto de un sistema federal, donde si bien, los ordenes de gobierno tienen sus propias esferas de competencia; pero en el que, de igual modo existen jurisdicciones difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad, más que ser prerrogativa o responsabilidad de una de las partes, la coordinación, debe ser un rasgo sistémico. En entornos de esta naturaleza, la coordinación -formal e informal- ocurre prácticamente en todas las etapas de ejecución de un programa, y en cada nivel de gobierno.

Para efectos de la delimitación de la coordinación gubernamental como tema de investigación, el concepto anterior significa que, en tanto actividad organizada del Estado, la administración pública transcurre en diversos escenarios como parte de

dos grandes dimensiones: *en lo interno y con el entorno*. En el primer caso, comprende las interacciones que tienen lugar, dentro y entre unidades, sectores, niveles y órdenes de gobierno; en el segundo, las interacciones que establece con actores sociales y de la comunidad internacional.

Indudablemente se precisa reconocer que las necesidades de coordinación aumentan cuando como producto de la descentralización se amplía la fragmentación del aparato burocrático, y cuando como efecto de la mundialización, se participa en esquemas de integración internacional regidos por entidades cuyos recursos y capacidad para producir políticas pueden entrar en conflicto con los intereses inmediatos de los países miembros. O mejor sería decir, que al traspasarse la simple cooperación se cae en el campo de un *supranacionalismo* cuyas implicaciones chocan con las pretensiones de soberanía del Estado nación. La conjunción de ambos fenómenos –descentralización y globalización- plantea de entrada, importantes presiones a la capacidad de articulación de los gobiernos nacionales.

En términos de la gestión de una determinada política particularmente de aquellas de dimensión nacional o regional, lo anterior se traduce en graves dificultades para lograr el entrelazamiento interior de las acciones, y enfrentar o atender la influencia que ejercen actores situados más allá de las fronteras, sobre las agendas y la manera en que se operan las políticas que no hace mucho tiempo se consideraban asuntos de carácter nacional o doméstico.

En síntesis, se plantea que la coordinación gubernamental representa una vía para el estudio de la administración pública en tanto que ésta constituye un hecho de cooperación y de acción conjunta; pero que constituye a la vez, un tema u objeto de investigación en si mismo. Parafraseando a Sánchez González, forma parte de los “objetos de estudio” que poseen características propias y generan sus propios productos, categorías, alcances, limitaciones y resultados.⁸³ En lo que concierne al capítulo siguiente (II), esta idea argumental servirá para formular una perspectiva de análisis con diferentes puntos de enfoque sobre el tema de la coordinación gubernamental. En lo que hace a los capítulos III y IV, permitirá explorar respectivamente la vinculación analítica: coordinación-federalismo y política nacional-federalismo, antes de examinar en el último capítulo (V) la política que constituye nuestro estudio.

⁸³ Se alude aquí a la consideración formulada por el autor en el sentido de que en la Administración Pública como “objeto de estudio” se encuentran a su vez otros objetos de estudio “como campos de una misma tierra”, a partir del énfasis u orientación hacia alguno de los aspectos fundamentales de la actividad gubernamental. Ver Sánchez González, José Juan (2001). *La Administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, Plaza y Valdés, México, pp. 168-169.

CONCLUSIONES

Hoy día el quehacer público involucra complejas configuraciones e interacciones al interior del *microcosmos* de la administración pública y de ésta con su entorno, a través de una diversidad de conexiones que en su conjunto marcan el devenir de importantes políticas y programas gubernamentales. El origen de estas circunstancias, concierne en mucho a la descentralización y globalización como determinantes generales de la naturaleza compleja del gobierno contemporáneo. La conjunción histórica de ambos fenómenos, plantea importantes exigencias a la capacidad de acción de los Estados y gobiernos nacionales que ven mermadas sus competencias y la capacidad de decidir de manera unilateral y autónoma, lo mismo en lo interno que en su vinculación con el exterior. Mientras la primera produce un replanteamiento de los vínculos entre los gobiernos central, locales y la sociedad; la segunda, trae consigo la progresiva vulnerabilidad a factores derivados de las nuevas estructuras económicas mundiales, y de la intervención de actores situados más allá de sus fronteras.

Dicho en otras palabras, nos encontramos en medio de un aumento impresionante de la escala en que se toman las decisiones, no sólo en el sentido de la ampliación de un rango que se extiende de manera multidireccional hacia el interior y exterior de los Estados, en forma vertical y horizontal, sino en el sentido de “complicación”, que en términos *laberínticos* significa que las decisiones y su puesta en práctica, deben reunir ahora más recorrido en menor espacio.

Lo anterior, tiende a acentuarse en sistemas de gobierno federal, donde la administración pública representa un complicado sistema multiorganizacional diferenciado funcionalmente por unidades departamentales y sectores, verticalmente por niveles, y horizontalmente por territorios, de forma que la implementación de una ley o programa no atañe a una instancia en particular, sino a un entramado de oficinas y agencias. En sistemas de esta clase, el desarrollo de las políticas enfrenta generalmente la dificultad de lograr que múltiples entidades sin vínculos de autoridad cooperen en la ejecución de una política común, especialmente cuando se trata de políticas que, establecidas a nivel central, deben materializarse en el ámbito local. Frente a lo cual, nada más alejado de la realidad presuponer que se dispone de un aparato de ejecución conformado por una red articulada de organizaciones: las unidades gubernamentales no son simples burocracias racionales, se trata de

auténticos sistemas competitivos, sobrepuestos y complejos. Aun tratándose de sistemas de gobierno unitario, no puede afirmarse que las burocracias públicas sean meros instrumentos, porque inclusive cuando la implementación de las políticas se realice mediante sistemas basados en la jerarquía, los actores poseen significativos márgenes de discrecionalidad en la ejecución o cumplimiento de sus tareas.

Si bien la descentralización representa una tendencia lo mismo en países industrializados que en desarrollo, dado que se le asocian la posibilidad de un mejor gobierno, menor burocracia, mayor responsabilidad, más participación, mejores servicios, y un aumento en las posibilidades de desarrollo, cierto es también, que asuntos como el de la coordinación, cuya relevancia es directamente proporcional a la misma, no han recibido la atención debida. La adopción de medidas como la desconcentración, delegación, privatización y especialmente, la devolución de atribuciones a gobiernos cuyas actividades se encuentran fuera del control directo del gobierno central, no han sido acompañadas por el fortalecimiento o creación de nuevos mecanismos de coordinación. Esto es particularmente significativo en un sistema federal, donde si bien se fortalecen las posibilidades de una gestión autónoma, surgen al mismo tiempo responsabilidades y problemáticas sociales complejas, cuya atención reta la capacidad asociativa de los gobiernos para superar la fragmentación y trabajar de manera colectiva.

La descentralización es una variable decisiva en los fenómenos que revelan la importancia de la coordinación: sea porque incide en el surgimiento de nuevos actores, en el fortalecimiento a los gobiernos locales, en la transformación de los vínculos de relación vertical entre los gobiernos, o porque la descentralización para ser sustentable, requiere de asociar la gestión pública a la participación de la sociedad. En la medida que aumenta la transferencia de funciones y recursos de la administración central a los gobiernos locales, las relaciones entre los ámbitos de gobierno tienden a hacerse más interdependientes y las necesidades de coordinación crecen, planteando delicados problemas de compatibilización de autonomías, políticas y metodologías de acción. Dificultad añadida es el entrelazamiento con el contexto global que moldea la tarea de gobierno y el desarrollo de numerosas "políticas domésticas". O sea, la existencia de instituciones supranacionales cuya influencia no se limita a alinear las agendas sobre ámbitos de la vida pública que anteriormente se consideraba asuntos de política interior, sino que modelan incluso el diseño de los propios programas operativos.

En semejantes circunstancias, la coordinación no puede ser entendida, sino como una actividad compleja de naturaleza esencialmente política que tiene que ver con la gestión de interdependencias en los distintos ámbitos de la actividad

gubernamental. Es decir, dentro y entre unidades, sectores, niveles y órdenes de gobierno, así como, en las interacciones que cada uno de ellos mantiene con la sociedad y organismos de carácter internacional. Esto es particularmente relevante en la prestación de los servicios sociales, donde resulta difícil concebir soluciones que no impliquen la participación de diversas organizaciones que pertenecen a distintos sectores de la actividad pública, y a diferentes órdenes de gobierno. Entidades que, además, poseen desiguales capacidades administrativas.

En este orden de ideas, estudiar los resultados del desdoblamiento de las políticas sociales en un sistema federal, requiere examinar los distintos procesos de desdoblamiento que hacen que finalmente éstas incidan o no, en la calidad de vida de la población a la que se encuentran destinadas. Un componente esencial de estos procesos, lo es la interacción entre los distintos niveles de gestión, es decir, la formación, amplitud y funcionalidad de las conexiones de carácter sectorial, multisectorial, intergubernamental, legislativo, social e internacional que marcan el devenir de dichas políticas. La coordinación aparece así, como uno de los principales desafíos de la administración pública contemporánea en la gestión de las interdependencias que se producen en estos escenarios.

Así pues, a pesar de la centralidad de los problemas de coordinación gubernamental, el asunto paradójicamente no ha recibido atención suficiente, ni en términos de estudio del objeto, ni para efectos de la toma de decisiones. La coordinación se invoca frecuentemente para maximizar esfuerzos y minimizar los costos en la consecución de metas comunes virtualmente en todas las áreas de política; lo mismo, en el terreno del desarrollo económico, que en la seguridad social, la educación, la protección del medio ambiente, la seguridad pública, y en otras importantes cuestiones sociales. No obstante, su uso corriente se caracteriza por la diversidad de criterios, se emplea indistintamente para referirse a problemas de funcionamiento que a las soluciones, se le maneja como sinónimo de cooperación y colaboración, o bien, como simple comunicación; en las discusiones el término suele intercambiarse por el de organización, o el de planeación. De ahí, que no resulte extraña la amplitud de sentidos y aplicaciones dadas al tema.

En síntesis, la coordinación representa una vía para el estudio de la administración pública puesto que ésta presupone un hecho de cooperación y de acción conjunta; pero constituye a la vez, un tema u objeto de investigación en sí mismo, que presumiblemente irá adquiriendo una mayor centralidad.

Capítulo II

COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL: LOS HORIZONTES DE REFERENCIA

Desde diversas perspectivas se ha hecho alusión a la transformación que experimenta el Estado nacional como marco de referencia de la acción política y social debido al replanteamiento de los nexos internos, y *desde fuera*, por la presión problemática de la globalización. En el contexto de un cambio social de amplias dimensiones, la crisis de la centralidad estatal, se acompaña por el cuestionamiento de los referentes tradicionales de carácter político, cultural, territorial, religioso y económico que han articulado a las sociedades. El actuar de los gobiernos, en este horizonte, se encuentra determinado por fenómenos de fragmentación política, territorial y jurisdiccional; por la emergencia de una multiplicidad de actores con perspectivas, agendas e intereses distintos; así como, por el debilitamiento del vínculo Estado-sociedad, que en una de sus vertientes se relaciona con la creciente desafección del ciudadano a las instituciones políticas.

En congruencia con la idea formulada en el capítulo anterior, en el sentido de que la coordinación es una actividad de naturaleza política que tiene que ver con la conciliación de intereses, la compatibilidad de autonomías, la armonización de metodologías de acción y la gestión de interdependencias en distintas dimensiones de la actividad gubernamental; es propósito del presente capítulo, plantear el análisis de la coordinación mediante una perspectiva que centra la atención en los distintos marcos de operación que encuadran, o determinan los fines y formas en que ésta se lleva a cabo. En una escala de complejidad que parte del ámbito intraorganizacional en el cual la coordinación forma parte de los principios de organización y de la tarea directiva al interior de una institución, la exploración del tema se realiza en una secuencia que va de lo “intra” a lo interorganizacional. Distinguiendo así, los distintos escenarios de carácter sectorial, intersectorial, intergubernamental, social e internacional por los que transcurre la actividad gubernativa; a manera de horizontes de referencia, cada uno de ellos, con su propio centro de gravedad, que pueden ayudar a entender el funcionamiento y los problemas de coordinación del gobierno contemporáneo.

Consecuentemente, la estructura del presente capítulo comprende de entrada, (1) el tratamiento del Estado como contexto y sujeto de la articulación social, lo mismo que las distintas transformaciones y desafíos que experimenta como horizonte de referencia nacional, y implicaciones que ello tiene en la tarea gubernamental. Acto seguido, (2) se analiza el tema de la coordinación en la administración pública en dos dimensiones generales, “en lo interno” y “con el entorno”, a través de los escenarios en que discurre la tarea de gobierno desde el punto de vista de la interdependencia y de las respectivas necesidades de coordinación. Es decir, a manera de puntos obligados en el itinerario de las políticas: (3) organizacional, (4) sectorial, (5) intersectorial, (6) intergubernamental, (7) entre poderes públicos, (8) social e (9) internacional.

2.1 EL REFERENTE NACIONAL

En términos sociológicos se ha llamado la atención sobre la crisis del lazo social, es decir, la fractura de las bases que han dado sustento a la sociedad moderna. De una concepción donde la sociedad es vista como un sistema integrado de estructuras, en que la acción colectiva se explica como efecto de fenómenos estructurales, la conducta de los sujetos se define como manifestación de un rol determinado, y la política constituye un escenario unificado que expresa un proyecto societal único; se transita a otra, donde la conducta parece no responder a posiciones objetivas y la organización de la acción colectiva se realiza de acuerdo a los “sentidos de la acción” y no en cuanto a la posición estructural de los individuos o grupos. Entre los indicios de este cambio en el vínculo social, se habla de la disolución de los marcos de regulación colectiva, así como, de lo que se denomina “la desestructuración de las comunidades políticas” derivando en un nuevo tipo de relación Estado-sociedad.¹ El desmantelamiento de la matriz clásica que erigía al Estado como agente exclusivo en la organización de la vida social, ha generado el desvanecimiento del principio unificador de la acción social y la irrupción de una diversidad de actores en múltiples escenarios.

El pluralismo cultural o fragmentación simbólica del mundo y la globalización, son desde la perspectiva de Habermas, los vocablos más elocuentes que se poseen para dar cuenta de lo que ocurre en la sociedad contemporánea, la tensión entre estos dos polos, parece regir la escena política y social de los umbrales del nuevo siglo. El filósofo alemán advierte, que el Estado nacional que representó en su época una respuesta convincente al problema histórico de encontrar un equivalente funcional para las formas de integración social que habían entrado en decadencia, hoy encara un desafío similar.

¹ Iniguez, Elizabeth (2002). "Nuevos Modelos para la formación de sentido", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo 2002, pp. 5-7.

La diferenciación multicultural de las sociedades y los procesos de mundialización que minan la soberanía interior y exterior, exigen demasiado de la capacidad de acción de los Estados nacionales.² En tales condiciones, resulta inapropiado pensar la solución de los problemas actuales en el “estrecho marco” de los Estados nacionales, se hace necesario adecuar el pensamiento político al contexto de un mundo globalmente interconectado, sin perder de vista las permanentes demandas de reconocimiento de individuos y grupos sociales. Lo que significa que la intensificación de las divergencias multiculturales al interior de un Estado nacional, ocurre en forma simultánea a la influencia que ejercen sistemas supranacionales, de modo tal, que decisiones relevantes para la vida de los Estados-nación se moldean más allá de ellos a través de sistemas transnacionales de influencia y poder.

En la misma línea, Giddens plantea que el desarrollo de relaciones sociales globalizadas probablemente sirva para disminuir algunos aspectos de los sentimientos nacionalistas vinculados a algunos Estados-nación; pero pueden estar al mismo tiempo, causalmente involucradas con la intensificación de sentimientos nacionalistas más localizados. Así, en circunstancias de una globalización acelerada, el Estado-nación ha llegado a ser paradójicamente demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida (*too small for the big problem of life, and too big for the small problems of life*).³ Así las cosas, al tiempo en que las relaciones sociales se vuelven lateralmente más intensas, es posible observar un notorio fortalecimiento de las presiones sobre la autonomía local y la entidad cultural regional.

La globalización ha estado asociada a la crisis territorial del Estado-nación, de forma progresiva se generan contradicciones entre la autoridad formal y convencional exigida por el Estado-nación y las maneras en que las estructuras de poder internacional, regional y global condicionan las prácticas reales de los Estados. Existen pugnas entre el Estado y actores subnacionales que tienen aspiraciones o demandas que no pueden ser atendidas por los Estados debilitados. Bien ha señalado Prats, que el Estado territorial, la nación y la economía circunscritas y autodeterminadas dentro de las fronteras nacionales, sede de la institucionalización del proceso democrático ya no existen más como ideal democrático.⁴ Lo que significa que la política nacional no coincide más con el espacio donde se juega el destino de la comunidad nacional. Touraine ha dicho que los Estados, por lo menos cuando son

² Jürgen, Habermas (1999). *La inclusión del otro*. Estudios de Teoría Política, Paidós, Barcelona, pp. 80-83.

³ Giddens, Anthony (1990), *The consequences of modernity*, Stanford University Press, Stanford, pp. 63-65.

⁴ Prats, Joan (2004). *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, s.p.

democráticos, controlan cada vez menos la vida social y cultural, porque contra la dominación de flujos y redes impersonales y poderosas, gran número de individuos y grupos defienden su autonomía e identidad, dando lugar a identidades cada vez más fragmentadas. En el marco de la globalización, "[...] el Estado nacional es más directamente y más profundamente debilitado por la variedad creciente de las identificaciones comunitarias".⁵ El Estado ve disminuida su capacidad de integrar la población a través de la imposición de decisiones y normas aplicables para todos. Para Joanna Nowicki, quien analiza el asunto de la integración europea, el debate se sitúa ante todo en el terreno de las soberanías nacionales que se encuentran amenazadas o modificadas por su existencia dentro de entidades más amplias, como bien lo ilustra el caso de la Unión Europea: "¿Qué cosa más sospechosa y legítima en la actualidad que la referencia a la nación?".⁶

La "frágil unidad nacional" esta siendo impactada por una variedad de procesos de transformación de carácter general y, también en forma ostensible, por presiones internas expresadas en demandas por una mayor autonomía a nivel local y en tentativas de separatismo cultural y político que han sido estimuladas por presiones regionales y globales. Existen varias tensiones opuestas que se precisa tener en cuenta al pensar el sistema global, estas tensiones no deben entenderse como claras antinomias, sino como los marcos de referencia que ayudan a entender el sistema global. Ellas pueden ser resumidas en el aumento de la reflexividad en torno al proceso de globalización, contra los esfuerzos conscientes por limitar las experiencias a través de respuestas fundamentalistas a las presiones de dicha globalización, en la dicotomía frecuente entre lo local y lo global.⁷ Con ello, la emergencia de lo que se ha dado en llamar *glocal identities*; en la antinomia entre homogeneización y diferenciación, así como entre la integración *versus* desintegración.

Desde el pensamiento sistémico, Luhmann analiza la nueva configuración de la sociedad y destaca el proceso de diferenciación funcional (*Gesellschaftliche Differenzierung*) con el cual admite, un nivel más elevado de complejidad en la estructura social actual respecto a formas previas de estructuración social, como la diferenciación en sistemas parciales similares o segmentación, la diferenciación

⁵ En opinión del autor, tan poco se puede concebir la fragmentación del Estado sólo como resultado del ataque de fuerzas comunitarias, en realidad sostiene que la separación de los ricos y de los pobres es lo que limita más la intervención del Estado. En: Touraine Alain (2002). El sistema y los actores, Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº18, CLAD, Caracas, octubre.

⁶ Nowicki, Joanna (1999). "La crisis de los referentes y la reconstrucción de la identidad en la Europa Centro-Oriental". En: Nowicki Joanna y Fazio Vengoa Hugo (Comp.), *La crisis de los referentes y la reconstrucción de las identidades en Europa*, Siglo del Hombre editores, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fé de Bogotá, p.19.

centro-periferia, y diferenciación jerárquica de estratos.⁸ Vista desde esta perspectiva, la sociedad moderna se caracteriza por el desarrollo de múltiples "sistemas funcionales" relativamente autónomos, que se diferencian y se definen según la función específica que desarrollan en la sociedad, y que actúan de manera autorreferida de acuerdo a sus racionalidades particulares, esta nueva configuración se manifiesta en la diversidad de sistemas sociales. La diferenciación es acentuada por la conformación de macrosistemas -financieros, tecnológicos e informáticos- a nivel global y por el fortalecimiento de microsistemas en el nivel local. Para Lechner, la diferenciación e integración de los procesos y actores que en su conjunto conforman la sociedad, parece ser uno de los mayores problemas que subyacen a una concepción actualizada del Estado, sobre todo cuando la diferenciación de la sociedad avanza a en lo interno, a través del desarrollo de sistemas funcionales relativamente autónomos y autorreferidos y; en lo externo, por la presencia de sistemas transnacionales que escapan a cualquier centro.⁹

Desde la ciencia política, se alude a la fragmentación del Estado como un fenómeno que tiene que ver con la emergencia de *divisiones patológicas* que dificultan su quehacer normal y eficiente. Jean-Marie Auby, distingue entre *divisiones naturales*, que no suponen una crisis del Estado, y las *divisiones anormales* que el Estado no logra superar y que le acarrean debilidad. En esta línea de interpretación, las primeras divisiones no autorizarían a sostener que el Estado sea hoy una realidad política desbordada, o que es en el marco del régimen y no en el del Estado donde actúan los poderes y los grupos que demarcan la realidad política en la época actual. Las segundas, denuncian una situación crítica de debilitamiento estatal y predicen su fin como presunta "res política exclusiva": "[...] los partidos políticos, las fuerzas técnicas y los grupos de presión ocasionan, directa o indirectamente,-divisiones anormales y producen en los gobernados una actitud de duda e incompreensión ante

⁷ Axford, Barrie (1995). *The global system. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain, p. 31.

⁸ Estas formas de diferenciación de la estructura social se consideran una variación evolutiva producto del aumento de complejidad. Las formas de la diferenciación se distinguen del modo en el que se trazan los límites entre sistemas parciales y sus entornos al interior de la sociedad y se considera que son el resultado de la combinación de dos diferencias fundamentales: (i) la diferencia sistema/entorno y (ii) la diferencia igualdad/desigualdad, relativa a la relación entre los sistemas parciales y con referencia al principio de su formación. A lo largo de la historia de la sociedad se han desarrollado las cuatro formas de diferenciación enunciadas (diferenciación en sistemas parciales similares o segmentación, la diferenciación centro-periferia; diferenciación jerárquica de estratos y la diferenciación funcional). En: Corsi Giancarlo, Elena Esposito y Claudio Baraldi (1996). *Glosario sobre la teoría Social de Niklas Luhmann*, Universidad Iberoamericana-ITESO-Antrophos, México, pp. 58-63.

⁹ Ver: Lechner, Norbert (1999). "El Estado en el contexto de la modernidad", en: Lechner Norbert, Millán René y Valdez Francisco (Coord.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales-Plaza y Valdés, México.

un Estado que ve debilitarse el principio jerárquico y que evidencia incapacidad para llevar a cabo una política de síntesis".¹⁰

Uvalle por su parte, se refiere al fin de una visión que invoca para el Estado la exclusividad del hacer y rehacer las políticas gubernamentales sin tomar en cuenta a la sociedad y las organizaciones civiles. Desde la cual se confiere al Estado, márgenes para obrar y decidir sin más límites que sus propias capacidades, estructuras y recursos. La crisis de lo que el autor denomina la "visión estadocéntrica", supone en sus palabras, que "Hoy día, no todo es Estado ni todo es antiestado", lo que significa que subsisten actores sociales que pugnan por ganar ámbitos que antes estaban ocupados por organismos administrativos y gubernamentales.¹¹ Con la intensificación de este proceso de desestatización social también se vuelve más notoria la acción de los ciudadanos.

En semejante contexto, la actividad gubernativa experimenta fenómenos de fragmentación territorial, jurisdiccional y funcional; la debilitación del principio jerárquico como forma de articulación; la emergencia de una multiplicidad de actores con perspectivas, agendas e intereses distintos; así como, el desapego o deserción política de los ciudadanos que ahonda la línea divisoria entre éstos y el Estado. Lo anterior, se traduce en condiciones que enmarcan y fracturan la implementación de las políticas estatales en una serie de eventos que van definiendo el contenido y devenir de las mismas, en el sentido planteado por Oszlak, cuando señala que el proceso de concreción de una política implica por lo general, la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando, y a la vez, materializando la política.¹²

Así, lo que en otras circunstancias podría haber sido la manifestación de un proceso de especialización y de desarrollo social, en el contexto actual se asocia más a un proceso que produce una pérdida del sentido y de la perspectiva, así como al debilitamiento de la capacidad de acción conjunta indispensable para atender problemáticas públicas que parecen desafiar la capacidad de las instituciones para trabajar en forma conjunta. El cuadro 2.1 de la página 84, presenta de modo sucinto, la descripción de los principales factores asociados a la fragmentación de la actividad de gobierno: crecimiento y especialización organizacional, sectorización, redistribución territorial del poder, complejidad de los esquemas de distribución de tareas, pluralidad y democratización políticas, privatización, y debilitamiento del vínculo Estado-sociedad.

¹⁰ Cit. pos. Jiménez de la Parga M. (1990). *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, p. 47.

¹¹ Uvalle Berrones Ricardo (2001). "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 20, Caracas, 2001, s.p.

¹² Oszlak, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, vol. 3, No. 2, Buenos Aires, p. 16.

Las implicaciones que este fenómeno de fragmentación-desarticulación tiene en la tarea de gobierno, pueden situarse para fines analíticos en una doble perspectiva: *en lo interno y con el entorno*. En el primer caso, tiene sus referentes en las divisiones territoriales, jurisdiccionales y políticas cuyas principales causas se encuentran asociadas a importantes procesos de descentralización y democratización, así como, al crecimiento y especialización del aparato burocrático. *Con el entorno*, la fragmentación Estado-sociedad, gobierno-ciudadano está relacionada con los cuestionamientos a la representatividad de las personas que ocupan cargos en el gobierno, con las demandas insatisfechas y la ineficacia de las políticas públicas que conllevan una pérdida de confianza en las instituciones y autoridades. El clamor en favor de una mayor eficacia de los poderes públicos, según conocido informe del Banco Mundial,¹³ ha alcanzado dimensiones críticas en muchos países en desarrollo, en los que el Estado no es capaz de proporcionar siquiera, los servicios públicos fundamentales, ni de garantizar el orden público, la seguridad de los ciudadanos ni los derechos de propiedad.

Asociada a este último fenómeno, se encuentra la pérdida de legitimidad de los regímenes democráticos. En América Latina, si bien los procesos que experimentan la mayoría de los países indican que por el momento el riesgo de un retroceso a regímenes de tipo autoritario es una posibilidad lejana, no debiera olvidarse que la democracia esta todavía lejos de consolidarse. En esta línea, llaman la atención los síntomas del desapego ciudadano a las instituciones políticas, que reflejan desencanto con la democracia y, eventualmente, la falta de apoyo a ella. La apatía para inscribirse en los padrones electorales, el aumento del abstencionismo, la alta proporción de opiniones negativas sobre la política y los políticos, forman parte de los indicadores de este fenómeno. La decreciente confianza en los políticos y en la maquinaria de la política afecta también a los países desarrollados.

Al abordar el caso norteamericano, Giddens, refiere que en Estados Unidos, el 76% de la gente respondió en una encuesta de opinión realizada en 1964, "*todo*" o "*la mayor parte del tiempo*" cuando se le preguntaba *¿Cuánta parte del tiempo confía usted en que el gobierno de Washington haga lo correcto?* La encuesta repetida treinta años después en 1994, mostró que la proporción había descendido hasta el 25%. De aquellos que expresaban una confianza continuada en el gobierno, tan sólo el 61% había votado en las elecciones presidenciales anteriores, comparado con el 35% de los "*menos confiados*". En el mismo sentido, otra encuesta realizada en once países europeos occidentales en 1981 y repetida en 1990 mostraría que la confianza

¹³ Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C.

en las instituciones gubernamentales había disminuido en seis países, era estable pero bastante baja en cuatro, y había aumentado en solo uno de ellos.¹⁴ Así, la fragmentación o divisiones a que se alude en los párrafos anteriores, se acentúan por el creciente escepticismo público acerca del gobierno y de su capacidad para “sacar adelante” las tareas que tiene encomendadas.

Es dentro de este contexto, donde el concepto de articulación adquiere un carácter central, en circunstancias, donde los distintos referentes de la vida social entran en crisis, se ha reconocido también, la necesidad de revalorar al Estado como horizonte de articulación social. Es importante ver al Estado como sujeto y contexto en la perspectiva de asir la reflexividad e intersubjetividad de los procesos que ocurren en el sistema global. La persistencia del Estado depende de la reproducción de los contextos en que los Estados y otros actores participan. Esto, porque las estructuras dentro de las cuales la acción tiene lugar, ejercen gran influencia en los distintos hechos y en su sentido de identidad. Los asuntos individuales se enlazan dentro de los espacios o *scripts* -en tanto marcos de referencia-, de modo que, derivan su identidad de las condiciones y significados que allí prevalecen. Axford, quien rechaza que la identidad de actores estatales sea solamente un producto de sus eslabones en contextos más amplios, sostiene, que es necesario concebir a los Estados como comunidades imaginarias que se construyen “debajo de” así como, “sobre de”, y qué tienen su propia genealogía. Aunque por supuesto, cualquier discusión sobre el declive estatal, no debe pasar por alto, las maneras en que los procesos globales limitan el poder del Estado, disminuyendo su status como referente para las identidades de actores subestatales y no-estatales.¹⁵ En este orden de ideas, y llevada al extremo la idea del declive, bien podría decirse que el Estado territorial cada vez refleja menos las redes o flujos político-culturales.

En todo caso, nos encontramos lejos de cualquier disolución del Estado como contexto y sujeto, la multiplicación de actores y la diversificación de estructuras en el ámbito interno e internacional, incrementa las demandas de integración. Lechner ha escrito, que “[...] frente al peligro de que la diversidad de la sociedad contemporánea estalle y haga trizas el orden de convivencia, se exige al Estado algún tipo de unificación”.¹⁶ El autor reconoce que el discurso capitalista de los años ochenta ha cedido su lugar a una revaloración del Estado por el importante papel de éste, en al menos tres campos: (i) la redefinición del Estado-nacional como instancia de

¹⁴ Giddens, Anthony (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid, pp. 65-66.

¹⁵ Axford, Barrie (1995). *The global System. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain, p. 27.

¹⁶ Lechner Norbert (1999), op. cit., p. 43.

articulación de los diversos factores y actores del proceso económico con el fin de asegurar la competitividad sistémica del país en una economía globalizada; como consecuencia lógica de las transformaciones de la inserción internacional, y de la insoslayable cohesión del orden interno se requiere (ii) una redefinición del Estado social con el propósito de garantizar la integración de la sociedad; finalmente, (iii) los procesos de democratización exigen revisar el papel del Estado en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.¹⁷

En lo que concierne a la vertiente de las relaciones Estado-Sociedad, Acuña sostiene que no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte".¹⁸ Lo que significa que la dualidad del poder público estatal y no estatal, más que ser dicotómico, debiera dar lugar a un círculo virtuoso en el juego democrático. Se precisa comprender a estos polos de poder público como complementarios y no como opuestos o excluyentes. Alarcón Olguín considera al respecto, que la presencia del Estado aparece como una condición constitutiva, un marco referencial que en sí mismo no acota; pero tampoco hace prescribir a las otras instancias organizativas de la acción colectiva que están presentes dentro de esta esfera y que también se extienden bajo otro tipo de condiciones.¹⁹ La experiencia, advierte Diego Valadés, demuestra que tantas veces como se prescinde del Estado, es sólo para dar lugar a un nuevo capítulo en el que se hace necesaria su presencia. Aunque el riesgo que ello comporta, consiste en que al invertirse el sentido de la acción estatal se regrese a un estatismo absorbente, y al resurgimiento de un *Estado invasivo*. Para el especialista, existen numerosas pruebas de que el mercado no puede remplazar al Estado y que se ha ido demasiado lejos en el proceso de desmantelarlo: "[...]será contraproducente seguir reduciéndolo porque las sociedades prescindirán del más eficaz instrumento para resguardar sus intereses y será peligroso no reformarlo, porque podrá volver adquirir las dimensiones hipertróficas que lo convierten en enemigo, incluso en verdugo de las libertades".²⁰ En este sentido, el Estado es una institución indispensable para entender la manera en que los elementos dentro de un sistema social se comunican e interactúan entre sí. Como instancia de articulación social, el Estado condensa y refleja sus contradicciones mediante variadas y

¹⁷ Ibid, pp. 39-40.

¹⁸ Acuña, Carlos (2002). "Empoderamiento y desarrollo inclusivo", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo, p. 22.

¹⁹ Alarcón Olguín, Víctor, "Política y derecho en la obra de Niklas Luhmann". En: FLACSO (1997). *La sociedad compleja. Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann*, FLACSO, México, pp. 141-142.

²⁰ Ver: Valadés, Diego (2003). *Gobierno y congreso en México: necesidad de una relación simétrica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, noviembre.

sucesivas tomas de posición de sus instituciones, así como de la relación de fuerzas existentes entre éstas.

En su informe sobre el desarrollo social de 1997, el Banco Mundial declara que el Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios, las normas e instituciones que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una mejor calidad de vida. Admite también, que en su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social: "[...] el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso".²¹ Desde un ángulo que define como socialdemócrata, Giddens identifica una serie de tareas que el gobierno puede lograr en el mundo contemporáneo, tareas en las que el mercado, no puede remplazarlo.²² En entre ellas, el suministro de medios para la representación de intereses diversos; ofrecer un foro para conciliar las demandas rivales de estos intereses; creación y protección de una esfera pública abierta; provisión de una variedad de bienes públicos incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivos; regulación de los mercados siguiendo el interés público; fomento de la paz social; promoción del desarrollo del capital humano a través del sistema educativo; mantenimiento de un sistema judicial eficaz; actuación económica como empleador principal, en intervención macro y microeconómica, además de la provisión de infraestructura; desempeño de un rol civilizador; y fomento de alianzas regionales y transnacionales y perseguir objetivos globales.

Más recientemente en 2003, en un informe sobre el desarrollo sustentable, el Banco Mundial insiste en el Estado nación como el referente indispensable en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo.²³ En el documento, que dedica uno de sus capítulos al tema de la coordinación nacional –“Strengthening National Coordination”-, admite que muchas de las oportunidades para mejorar el bienestar sólo se podrán alcanzar a través de la actividad coordinada, guiada por las instituciones y la política. Y es que, al existir muchas externalidades escapan al ámbito de los municipios y regiones, la nación representa a menudo, el nivel en el cual se pueden ecualizar los intereses, ya sea en forma directa o mediante la facilitación de la negociación entre localidades. Los actores nacionales permiten crear un marco y resolver problemas que no se pueden solucionar en los niveles locales, hallándose en mejor situación que los actores locales para organizar la entrega de ciertos bienes

²¹ Banco Mundial (1997). Op.cit. p. 4.

²² Giddens Anthony, op. cit., pp. 61-62.

públicos, aprovechando las economías de escala cuando los beneficiarios están repartidos entre varias regiones subnacionales.

En opinión del organismo, los asuntos nacionales que requieren una coordinación entre los distintos niveles, incluyen los siguientes: promover la inclusión y la participación social; generar un entorno seguro para las inversiones atendiendo los fundamentos macroeconómicos, fortaleciendo el ejercicio de la autoridad y suministrando infraestructura básica; gestionar el medio ambiente, por ejemplo, regulando la contaminación, administrando racionalmente bosques e industrias pesqueras; así como utilizar la ayuda y los recursos naturales en forma eficaz evitando el agotamiento y el deterioro de los recursos naturales. Para proporcionar bienes públicos, reducir externalidades negativas y evitar conflictos, el Banco Mundial considera necesario crear un marco propicio para fomentar la colaboración entre las partes interesadas del gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Así, no obstante existir importantes matices en la interpretación y aplicación de las tareas esenciales que el Estado debe cumplir, su importancia como sujeto y contexto de articulación social ha dejado de estar a discusión; las interrogantes giran ahora mismo en torno a cuestiones sobre lo que puede y no puede hacer, y cómo debe hacerlo. En lo que tampoco parece haber duda, es en el hecho de que si bien, los Estados nacionales han perdido capacidad de decisión unilateral y autónoma, seguirán siendo el horizonte de referencia imprescindible, la arena política y la institución decisiva para enfrentar los problemas de articulación social y de gobierno, a que hemos aludido. Sin embargo, pareciera ser que esto último, sólo lo podrán lograr, en activa colaboración mutua, tanto con sus propias localidades y regiones, como con entidades del medio exterior.

²³ Ver: The World Bank (2003). *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, The World Bank-Oxford University Press, Washington, DC.

CUADRO 2.1: VARIABLES EN LA FRAGMENTACIÓN DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL.

VARIABLE	DESCRIPCION
CRECIMIENTO Y ESPECIALIZACIÓN ORGANIZACIONAL	Variable referida por un lado, al incremento en el número de organizaciones y a su importancia en el desarrollo de la sociedad; por otro, a la expansión y diferenciación al interior del propio aparato estatal. Condiciones ambas, en que la búsqueda de sinergias entre las organizaciones plantea delicados problemas de compatibilización de autonomías, políticas y metodologías de acción. En la prestación de los servicios sociales, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la participación de organizaciones ubicadas en distintos sectores pertenecientes a diferentes niveles de gobierno, así como de actores públicos no estatales, estas consideraciones adquieren relevancia debido a que los gobiernos poseen importantes facultades coincidentes e interdependientes.
SECTORIZACIÓN	Factor que alude a la fragmentación del aparato burocrático y a una especie de “feudalización” de los espacios de intervención, es decir, a la férrea delimitación y resguardo de las jurisdicciones entre ministerios o departamentos, que conducen a una gestión marcadamente sectorial que va en contra de la lógica de interconectividad de los problemas públicos. Se pretende solucionar complejas cuestiones sociales desde una perspectiva aislada, sin tener en cuenta, en términos de diseño y ejecución de programas de trabajo, que cada problemática tiene causas múltiples e interrelacionadas.
REDISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER	Variable asociada a medidas que conllevan cambios en la distribución geográfica de facultades y responsabilidades en, y entre niveles de gobierno como la delegación, la desconcentración y la descentralización política y administrativa dando lugar a sistemas administrativos relativamente autónomos con centros de autoridad propios. Así, con una multiplicidad de actores y mayores niveles de autonomía implicados, una diversidad y conflictos de interés más considerables, y la construcción de coaliciones más problemática, más grande es el esfuerzo que debe desplegarse para “sacar adelante” las políticas y programas que requieren un trabajo colectivo.
COMPLEJIDAD DE LOS ESQUEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE TAREAS	La división del trabajo en, y entre unidades de gobierno es objeto de cambios significativos con la descentralización. De estar fundada en un criterio primordialmente funcional, con la descentralización se transita hacia otro donde se mezclan la distribución espacial de responsabilidades, con una diferenciación funcional donde autoridades de los diferentes niveles participan en el desarrollo de procesos, políticas y programas de escala nacional o regional. Ilustra ello, la usual división entre el carácter “normativo o regulador” que se reservan las autoridades centrales versus el carácter “operativo” de autoridades subnacionales y locales. O bien, políticas y programas en los que la formulación se define en los ministerios centrales, mientras que la ejecución se distribuye territorialmente entre los niveles estatales y locales.
PLURALIDAD Y DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICAS	Debido a los procesos de transición hacia regímenes más democráticos, la administración pública experimenta importantes transformaciones. Nuevos gobiernos en niveles diferentes emergen de partidos de oposición, lo que implica consensar decisiones con más actores, tomar en cuenta puntos de vista de diferentes partidos políticos, grupos sociales y grupos disidentes con proyectos muchas veces contrapuestos. La presencia de poderes relativamente autónomos, que no son responsables ante el gobierno central sino ante sus electores, introduce una nueva dinámica política. Esta variable comprende también, circunstancias en las que el poder ejecutivo no tiene asegurado el apoyo del congreso, donde la hostilidad y la falta de acuerdos mínimos pueden derivar en gobiernos divididos y políticamente ineficientes.
PRIVATIZACIÓN	La dilución de la línea divisoria entre lo público y lo privado, da lugar a una mayor interacción de actores no estatales en los procesos de toma de decisión sobre los asuntos públicos. De manera creciente, actores de gran capacidad económica y organizaciones no gubernamentales se hacen cargo de responsabilidades en la gestión de diversos asuntos públicos lo mismo a nivel nacional, que en los ámbitos regional y local.
DEBILITAMIENTO DEL VÍNCULO ESTADO-SOCIEDAD	En principio, tiene que ver de manera general, con lo que en términos sociológicos se ha dado en llamar disolución de los marcos de regulación colectiva, con el desmantelamiento de la matriz clásica del Estado como agente exclusivo en la organización de la vida social y el pluralismo cultural. Más específicamente, el fin de la visión estadocéntrica se relaciona en una de sus aristas con el desapego y escepticismo público sobre las instituciones políticas y de gobierno. Con ello, surgen mayores dificultades para asociar al ciudadano a las decisiones, políticas y programas públicos cuya eficiencia y autosustentación dependen de la articulación gobierno-sociedad.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

2.2 LOS REFERENTES INTERNOS Y EXTERNOS

A partir del contexto esbozado en el punto anterior, se precisa reflexionar sobre las consecuencias analíticas y operativas que el replanteamiento del Estado como *sujeto-horizonte* de articulación social tiene para el gobierno, específicamente los efectos que se derivan para la administración pública; esto es, tanto para el ejercicio del poder del Estado en la sociedad como para el funcionamiento de las instituciones y órganos a través de la cuales este poder se materializa, y que en conjunto median entre uno y otra. La administración pública a decir de Crozier, pasó a ser el eslabón más débil de los sistemas sociales modernos, ninguna otra actividad recibió de un modo tan general e indistintivo, un cúmulo de críticas por parte de los ciudadanos.²⁴ El apogeo de los Estados sociales empezó a debilitarse en el terreno en el que había residido su fuerza: en la administración. El aumento del número, tamaño y ámbito de intervención de las organizaciones, programas y procesos gubernamentales provocados por la ampliación incesante de las llamadas cuestiones sociales, devino en inmanejabilidad. Que no residía tanto en el tamaño del sector público, sino en su inconexión y desorden.²⁵

Como expresiones propias de la expansión burocrática, las sucesivas adiciones y segmentaciones ocasionaron una dispersión institucional de difícil control. Libradas a su propia dinámica, las unidades estatales orientaron sus actividades de acuerdo a referentes estrechos y aislados perdiendo a menudo de vista, los intereses y valores sociales más trascendentes. El origen, crecimiento y diferenciación del aparato estatal han sido desde entonces, tentativas de resolución de las crecientes y complejas cuestiones que plantea el desarrollo de una sociedad que por su parte, se fragmenta y deviene cada vez más compleja. En semejantes circunstancias, es significativo el asunto de la articulación en la tarea de gobierno y de sus marcos de referencia, en otras palabras, el tema de la coordinación en la administración pública.

Hoy día, importantes tareas de tipo social que se reconocen para el Estado deben implementarse en entornos complejos caracterizados por la fragmentación que, parafraseando a Jiménez de la Parga,²⁶ podría derivar en un gobierno políticamente dividido e ineficiente. Los impactos de este fenómeno en el ámbito gubernamental, se producen en diferentes escenarios considerando que la acción gubernamental ocurre en una larga cadena, que eslabona interacciones "principal-agente"; enlaces dentro y entre sectores de gobierno; relaciones intergubernamentales; vínculos de los

²⁴ Crozier, Michel (1989). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 65.

²⁵ Aguilar Villanueva (1999), op. cit., pp. 133-134.

²⁶ Ver: Jiménez de la Parga M. (1990), op. cit.

gobiernos con entidades descentralizadas, grupos políticos y ciudadanos; lazos entre políticos y directivos de organismos públicos; relaciones de estos directivos con los niveles inferiores a través de las líneas organizacionales de mando; relaciones en, o entre distintos sectores de la actividad gubernamental; y como parte de una sociedad globalmente considerada, interacciones con los gobiernos de otros países e instituciones supranacionales.

En este orden de ideas, la perspectiva de análisis que la investigación se propone, tiene como premisa que las instituciones de gobierno necesitan atender y gestionar en forma simultánea, relaciones *en lo interno* y *con el entorno*, en cuanto a coherencia interior y conectividad externa. Por lo que nuestro propósito, será plantear un marco de interpretación a partir del cual, el tema de la coordinación en la administración pública pueda ser examinado en sus diferentes escenarios.

En tal sentido, la administración pública puede ser vista en dos perspectivas generales: como organización relacionada con un entorno y como organización en sí misma. El primer caso, sugiere que ha de estar normativamente atenta a la realidad político social, por cuanto que debe cumplir objetivos y metas derivados de lo que ha dado en llamarse “interés general” o “interés público”. Aunque hay que decir, que paradójicamente ello ha sido motivo para justificar que ésta haya asumido con frecuencia actitudes de encierro en sí misma, sin preocuparse por desarrollar mecanismos de comunicación con su entorno. La idea del interés público o general, avala la “autosuficiencia” de la administración pública, que no necesita por ende “rendir cuentas” de sus actuaciones a la sociedad, lo mismo que propicia una aparente unidad y coherencia a la dirección pública, confiriéndole así un sentido homogéneo a sus acciones.²⁷ En tal sentido, es que los distintos procesos de reforma administrativa que se generalizan en los ochenta, enmarcados por el debate sobre cuál debía ser el papel de Estado en la sociedad y cuál la relación de los gobiernos con la ciudadanía, coinciden en reconocer la necesidad de conseguir una administración pública más receptiva a las demandas sociales, consecuentemente más legitimada. El entorno comprende también la acción exterior del gobierno, que en forma bilateral o multilateral establece con otros gobiernos e instituciones de carácter internacional.

En el segundo caso, esto es, en cuanto a considerar a la administración pública como organización en sí misma, conviene tener en cuenta que la evolución de los Estados contemporáneos que asumen mayores demandas y prestan más servicios, ha devenido en una administración significativamente fragmentada y

heterogénea para atender funciones de bienestar como la salud, la asistencia social, y la educación; así como, otras importantes cuestiones sociales entre las que se encuentran la inseguridad pública, la metropolización y la degradación del medio ambiente. Esto ha llevado a que en el quehacer de gobierno, coexistan complejas configuraciones organizacionales donde si bien, pueden distinguirse en principio, una administración central y administraciones locales organizadas territorial y funcionalmente de acuerdo a principios de relación vertical u horizontal, comprenden también a actores no gubernamentales y una variedad de nuevas modalidades de interacción.

Con base en las argumentaciones precedentes, el análisis de los procesos de articulación que se establecen en, y entre las distintas unidades o niveles de la administración pública, puede facilitarse con la identificación de los diferentes escenarios por los que transcurre la actividad gubernativa. Una primera distinción, alude a dos dimensiones generales: la *intraorganizacional*, donde la coordinación constituye un principio de organización y una fase del proceso administrativo relacionada al ejercicio de autoridad dentro de una entidad determinada; y la *interorganizacional*, donde es preciso articular la intervención de una diversidad de organizaciones pertenecientes a distintos ordenes y niveles de gobierno, así como, a la sociedad civil e internacional.

La primera dimensión, donde la coordinación -como proceso y finalidad- tiene a la propia organización como marco de referencia, corresponde a lo que definimos como **referente institucional**. Mientras que en la segunda dimensión, situamos: (i) las interacciones que ocurren al interior y (ii) entre los distintos sectores de la administración pública a los que denominamos **referente sectorial e intersectorial** respectivamente; (iii) las relaciones entre ordenes o niveles de gobierno central, subnacional, local o municipal, se abordan como parte del **referente intergubernamental**; (iv) la vinculación que la administración pública establece con actores colectivos o individuales de la sociedad, se incluye en lo que denominamos **referente social**, esta categoría comprende la vinculación con el sector privado producto de su creciente participación en la provisión de distintos servicios públicos; finalmente (v) el **referente global o internacional**, que tiene que ver con el conjunto de interacciones con organismos multilaterales, dados los intensos procesos de mundialización e integración regional que experimentan los Estados nacionales; que para nuestros propósitos, representan, los vínculos transnacionales de la políticas. (Ver Cuadro 2.2).

²⁷ Sanz Ana, "La administración pública", en Manual de Ciencia Política, Tecnos, Madrid, 1996, p. 419.

CUADRO 2.2: ESCENARIOS DE LA COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Los referentes planteados de ningún modo suponen necesariamente la existencia de relaciones ordenadas a la manera de redes o sistemas funcionales entre los diferentes actores, si bien, como hace notar Peters,²⁸ aunque existen las justificaciones intelectuales para pensar la actividad del sector público en términos de redes, el modelo básico de conducta no es tal. Al respecto, Jacint Jordana sostiene que en términos generales las redes no se encuentran muy desarrolladas en los países latinoamericanos, particularmente dentro de las administraciones públicas, debido a que los mecanismos del “botín público” provocan una gran movilidad de funcionarios y técnicos, sin dejar el tiempo suficiente para que se establezcan relaciones de confianza entre los profesionales responsables de gestionar las mismas políticas públicas en distintas administraciones.²⁹ Lo que se sugiere con la categoría de referentes, es que los procesos gubernamentales constituyen complejos entramados –sea como redes, “clusters”³⁰, conglomerados o agregados

²⁸ Peters, Guy (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination, *Public Administration*, Vol. 76, Summer, p, 297.

²⁹ Jordana, Jacint (1999). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*, Documento de la VI Reunión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santo Domingo, marzo.

³⁰ La noción de “cluster” se utiliza desde una visión económica para hacer referencia a una concentración geográfica -región o ciudad- de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas que compiten pero que también cooperan. La

interorganizacionales, o como relaciones interburocráticas, interadministrativas e intergubernamentales- cuyo estudio, puede ser facilitado a través de una perspectiva de análisis que enfoque y correlacione los diferentes escenarios donde se “encuadra” y “entreteje” la actividad gubernamental. El propósito: abordar las variaciones del tema de la coordinación gubernamental en sus distintos horizontes de referencia, los cuales se tratan en los siguientes apartados.

Debe decirse que los referentes que se proponen, son unidades analíticas que aluden a la denominación de los contextos en que tiene lugar la actividad de gobierno, a manera de puntos obligados en el itinerario de las políticas o espacios donde se elaboran las políticas, así como a las perspectivas que justifican, compelen y condicionan los procesos de interacción de los gobiernos. Cada uno posee características propias en términos de racionalidad, perspectivas de acción, reglamentación y tipo de actores que en conjunto moldean la acción gubernamental; determinando por consiguiente, los significados, medios y fines que la coordinación presenta en cada caso. No obstante su “especificidad”, los referentes tienen en común que expresan: el qué, el dónde, el para qué, y el cómo de la acción conjunta de gobierno.

De ningún modo, la categorías formuladas pretenden ser exhaustivas o excluyentes, en el sentido de que aludan a procesos sucesivos de interacción circunscritos a los contornos que sugiere cada referente; más aun, pueden reflejar procesos estrechamente concatenados con importantes traslapes, impactos e implicaciones mutuas. Como muchos conceptos en las ciencias sociales –lo mismo que en la administración pública como parte de estas- el concepto de referente o escenario de coordinación que aquí se propone, no se trata de algo que se pueda constatar como si fuese una realidad administrativa, se trata más bien de un *constructo* que destaca y articula ciertos elementos de un proceso observable.

Se ha considerado que al trabajar en torno a esta idea de referentes, se podían retomar distinciones sobre cada uno de los campos en que se libra la acción de gobierno, y que suelen ser abordados aisladamente. E intentar a partir de ello, ubicar y explicar el problema de la coordinación en la administración pública desde una mirada comprehensiva. Por ende, no se pretende sugerir “nuevos” escenarios de la actividad gubernamental, sino aludir a un conjunto de relaciones que se han vuelto más significativas para la actividad de gobierno en sí misma, y, por consiguiente, para

proximidad espacial cultural e institucional permite tener acceso a relaciones especiales, a una mejor información a mayores incentivos así como a otras ventajas para la productividad que en condiciones de distanciamiento son difíciles de alcanzar. Prats define al “cluster”, como [...] un sistema de empresas e instituciones interconectadas cuyo valor global es mayor que la suma de sus partes”.

el estudio de ésta. En su conjunto, los distintos referentes representan la complejidad del quehacer gubernamental de nuestro tiempo; que bien ilustra la política educativa objeto de nuestro interés.

Uno de los criterios en que se sustenta el concepto de *referentes de coordinación*, como escenario y horizonte, deriva en principio de su delimitación formal a partir de que una de las características esenciales del gobierno y sus organizaciones, reside en el origen, prescripción y delimitación legal de sus atribuciones en términos de esferas de competencia y de relaciones verticales y horizontales. Pero es sólo en principio, porque como bien apunta Seidman, “la verdadera coordinación algunas veces únicamente puede obtenerse situándose fuera de los procesos formales”.³¹ Sin embargo, aun en este caso, las actividades informales se facilitan cuando los representantes de las diferentes entidades comparten las mismas metas, poseen capacidades profesionales adecuadas, y operan sobre el andamiaje jurídico, compatible y adecuado. Así pues, en un contexto federal, la coordinación *-formal e informal-* tiene lugar prácticamente todas las etapas de ejecución de un programa, y en cada nivel de gobierno.

El cuadro 2.3, plantea los distintos escenarios de coordinación del gobierno contemporáneo a partir de las dimensiones: *intraorganizacional-interorganizacional e interno-entorno*. Por cada referente se enuncian el propósito, los actores, el tipo de relación en que se sustenta la coordinación, los factores que incrementan la demanda de la coordinación, así como los posibles impactos o riesgos asociados a la incidencia de dichos factores.

³¹ Seidman, Harold (1979). *Politics, position and power. The dynamics of federal organization*, Oxford University Press, New York, p. 28.

CUADRO 2.3: REFERENTES DE COORDINACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA.

ASPECTOS DE LA COORDINACIÓN	ORGANIZACIONAL	SECTORIAL	INTERSECTORIAL	ENTRE PODERES PÚBLICOS	INTER-GUBERNAMENTAL	SOCIAL	INTERNACIONAL
OBJETIVO DE LA COORDINACIÓN	Correlacionar y armonizar las actividades y recursos de la organización.	Articular las acciones de las organizaciones que como parte de un sector de la actividad gubernamental, concurren a la ejecución de una misma materia o política.	Articular y compatibilizar políticas y acciones desde una perspectiva amplia y multiseccional comprehensiva.	Cooperación en la formulación de las políticas públicas. Asegurar que los recursos están siendo empleados de forma apropiada (<i>"Parliamentary accountability"</i>).	Consecución de objetivos comunes a distintos gobiernos. Articulación de entidades descentralizadas y las áreas centrales.	Tender puentes funcionales: Estado-sociedad, gobierno-ciudadanos. Participación y cooperación social.	Realización de políticas globales y regionales auspiciadas por organismos "supranacionales".
ACTORES	Director de la Organización y jefes de los departamentos de la organización.	Ministro y directores de las distintas organizaciones agrupadas en un sector de la actividad gubernamental.	Ministros y directores de las organizaciones adscritas a distintos sectores de la actividad gubernamental.	Directores de las organizaciones del poder ejecutivo y miembros de los poderes legislativo y judicial.	Miembros de las organizaciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno.	Representantes de la administración pública y actores colectivos o individuales de la sociedad.	Ministerios nacionales y organizaciones multilaterales de carácter internacional.
SUSTENTO DE LA COORDINACIÓN	Estructura orgánico-funcional basada en relaciones jerárquicas.	Relaciones predominantemente jerárquicas.	Relaciones predominantemente horizontales.	Relaciones horizontales.	Relaciones predominantemente horizontales.	Participación voluntaria o involucramiento forzoso	Formas de articulación supranacional de carácter vertical y horizontal.
FACTORES QUE INCREMENTAN LA DEMANDA DE LA COORDINACIÓN	Asignación de mayor poder a los niveles inferiores dentro de propia organización (<i>delegación</i>). Reducción de controles internos (<i>desregulación</i>).	Desagregación de estructuras ministeriales en organizaciones con diferentes grados de autonomía. Transferencia de facultades a órganos jerárquicamente inferiores. (desconcentración). Reducción de controles (desregulación).	Naturaleza multifactorial e interconectividad de los problemas públicos.	Creciente democratización y pluralidad política. <i>"Gobiernos divididos"</i> : el ejecutivo no tiene asegurado el apoyo del poder legislativo. Necesidad de rendir cuentas y de mayor transparencia.	Descentralización. Aumento en la interdependencia de órdenes de gobierno. Nuevos gobiernos de distintos niveles emergen de partidos políticos de oposición. Fragmentación jurisdiccional y funcional.	Replanteamiento de las relaciones del Estado y la sociedad civil. Necesidad de mayor sustentabilidad social de las políticas gubernamentales. Incremento de la participación privada en la provisión de servicios públicos.	Intensificación de los procesos de globalización e integración regional experimentados por los Estados nacionales. Desvanecimiento de límites entre la política exterior e interior. Financiamiento externo del desarrollo.
POSIBLES IMPACTOS Y/O RIESGOS ASOCIADOS A LA FALTA DE COORDINACIÓN	Disminución del grado de uniformidad y de coherencia en la aplicación de una directriz institucional.	Duplicidad y traslapes. Pérdida de la visión de conjunto. Disminución del grado de coherencia en la aplicación de una política sectorial.	Actuación aislada y focalizada. Políticas y programas contradictorios. Uso deficiente de recursos y resultados magros.	Distribución del poder entre grupos políticos hostiles en batalla permanente sin posibilidades de acuerdo. <i>"Policy-making"</i> más conflictivo.	Incoherencia en la acción gubernamental. Desatención de problemáticas que atraviesan las fronteras jurisdiccionales.	Exclusión de ciudadanos de la vida política y de la posibilidad que tomen parte de su propio desarrollo económico y social.	Decisiones vinculadas con los asuntos relevantes del Estado nacional, previsiblemente más alejadas de su control.
III. " INTERNO "						IV. " ENTORNO "	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

2.3 LA COORDINACIÓN "EN LO INTERNO"

La labor del gobierno ocurre en tres grandes campos: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos campos son imprecisos y tienen líneas divisorias difusas, por lo que tienen que ser considerados únicamente como una herramienta analítica que pretende esencialmente destacar los distintos escenarios en que la administración pública tiene lugar. Las relaciones intraorganizacionales remiten a las relaciones que establece el administrador público con otros agentes al interior de la misma organización en consonancia con la jerarquía establecida en un organigrama. A través de este tipo de relaciones, se crea la estructura interna y se definen los vínculos dentro de la organización. En esta óptica, adquiere sentido la distinción entre la organización formal y la organización informal, en el primer caso, las relaciones se hallan prescritas de manera oficial o autorizada y reconocidas públicamente encontrándose por lo general, descritas en un organigrama; en el segundo, las relaciones surgen de la conveniencia y la tradición. Ambas, pueden verse también como los canales por los que el poder y la información fluyen a través de la organización.

De esta manera, en un primer momento, exploramos de forma enunciativa el tema de la coordinación, a partir de los diferentes argumentos procedentes de las doctrinas clásicas de la administración y de la teoría de la organización, interesadas en proponer los principios para la conformación de las estructuras formales e informales de la organización. Desde los marcos conceptuales identificados con el *scientific management movement* durante las primeras décadas del siglo XX con los trabajos de Luther Gulick, L Urwick, Henry Fayol, James D. Money, entre otros, se concibe a la coordinación fundamentalmente como principio de organización y como componente del proceso administrativo vinculado al ejercicio de autoridad al interior de una organización. De este modo, la forma en que se presentan los apartados siguientes obedece a un orden que tiene como punto de partida el asunto de la coordinación como un asunto intraorganizacional que ocurre en una estructura administrativa de relaciones ordenada de acuerdo a los principios de una organización jerárquica; es decir lo que denominamos (a) coordinación institucional. En un segundo momento se analiza el tema de la coordinación en el contexto de sistemas interorganizacionales a través de los puntos relativos a la (b) coordinación sectorial, (c) intersectorial, (d) intergubernamental, así como e) entre poderes públicos, caracterizados por la intervención de múltiples actores, existencia de objetivos incompatibles, ámbitos de responsabilidad difusos, duplicidad y traslape de tareas.

La noción de coordinación *en lo interno*, alude para propósitos de esta investigación a las interdependencias y procesos de articulación que ocurren en el ámbito de la administración pública como un microcosmos, sistema u organización en sí misma. Por su parte, la coordinación *con el entorno*, es una noción que se origina en el argumento básico de que todo organismo social forma parte de un contexto, que actúa al lado de otras organizaciones, y, en interacción con un sinnúmero de factores que se deben tener en cuenta en la consecución de sus fines. Lo que le lleva precisamente a articular elementos y operaciones en ambas dimensiones: interno-entorno. La coordinación en este sentido, comprende también la integración de una organización con otras organizaciones, reflejo de fuerzas y condiciones externas que ejercen sobre ella influencias de diferente clase e intensidad. Para nuestro caso, la coordinación externa, alude al ámbito de la interacción de la(s) administración(es) pública(s) con actores sociales y entidades internacionales. En las siguientes páginas nos ocuparemos de los de la coordinación en la primera dimensión.

2.3.1 COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

En un estudio sobre la historia de las estructuras organizacionales, luego de identificar en las estructuras militar y eclesiástica los orígenes de la moderna estructura industrial, James D. Mooney uno de los autores más representativos de la escuela clásica de la administración, considera que la organización constituye el rasgo característico de toda asociación humana en la búsqueda de un objetivo común, concibiéndola como la manera de correlacionar actividades o funciones específicas en un todo coordinado.³² En *Principios de Organización*, bajo el argumento de que la coordinación es el presupuesto indispensable de todo esfuerzo asociado, la considera como “el primer principio de organización”, afirmando que todos los demás principios están contenidos en él, y solamente son los canales por los cuales actúa y se manifiesta la coordinación.

Al concebirla como proceso, Mooney señala que la organización constituye no sólo el aspecto formal de la administración, la especificación de deberes individuales ha de estar en relación con el “procedimiento”, que denota la relación mutua entre los deberes así como los deberes en sí mismos. La organización, “[...] se refiere a algo más que la estructura del edificio. Se refiere al cuerpo completo, con todas sus funciones correlativas. Se refiere a esas funciones tal como aparecen en acción el mero pulso y los latidos del corazón, la circulación, la respiración, el movimiento vital,

por así decirlo, de la unidad organizada. Se refiere a la coordinación de todos esos factores en cuanto éstos cooperan para el propósito común".³³ Desde este punto de vista, la necesidad primordial en toda organización es que existan relaciones armónicas basadas en intereses concurrentes. El autor, identifica los siguientes principios de organización: (i) *principio coordinativo*, primer principio de la organización, que comprende a su vez, los de *autoridad*, *servicio mutuo* y *doctrina*; (ii) el *principio gradual o de escala*, a través de cual la autoridad opera desde lo alto al todo organizado estructurado en torno a criterios de jefatura, delegación y definición funcional; y (iii) el *principio funcional*, que expresa la diferenciación funcional entre clases de obligaciones, y que incluye los principios de correlación funcional y especificación de deberes.³⁴ En palabras de Mooney, "[...] la delegación, como principio, es universal en todas las organizaciones, sin su empleo no es posible concebir ningún esfuerzo humano coordinado".³⁵ Bajo esta óptica, la coordinación es un principio totalizador de la organización, los demás principios se hallan contenidos en él; o en otras palabras, son simplemente medios por los que opera y se hace efectiva esta coordinación.

En *The Process of Control*, Mary Parker Follet plantea que el problema básico de toda organización es el de armonizar los esfuerzos que despliega un grupo para realizar de manera más eficiente un trabajo determinado. Al fundamentar su contribución al estudio de la administración en el desarrollo de la "Teoría de la Interacción Humana", con aplicaciones en diversas áreas como la dirección, la resolución de conflictos, el ejercicio de la autoridad y el liderazgo, así como la coordinación de personal y departamentos en una institución, Parker identifica cuatro principios fundamentales de la organización: (i) la coordinación, como la interrelación de todos los factores presentes en una situación determinada; (ii) la coordinación, por medio del contacto directo de las personas involucradas; (iii) la coordinación, en las etapas iniciales de la empresa; y (iv) la coordinación, como un proceso continuo.³⁶

Su desarrollo teórico procede fundamentalmente de la observación de procesos grupales donde, a manera de clubes recreativos, se enseñaba a la gente cómo gobernarse a sí mismos. Esto, sobre la idea de que las personas que trabajan en conjunto, producen resultados que no podrían haber sido alcanzados por

³² Mooney, James (1982). "Los principios de la administración". En: Dwigth Waldo, *Administración Pública*, Trillas, 1982.

³³ Ibid. p. 108.

³⁴ Ibid. p. 107.

³⁵ Cit. pos. Amaro Guzmán, Raymundo (1993). *Introducción a la administración pública*, McGraw Hill, México, p. 158.

³⁶ Parker Follet, Mary (1937). "The Process of control ". En: Gulick & Urwick (Eds.), *Papers on the science of administration*, Institute of Public Administration, New York, pp. 161-169.

cualquiera de los participantes actuando separadamente. La experiencia de grupo orienta la acción de cada miembro en una dirección de mutua compatibilidad y armonía. El proceso de grupo aparece así, como fuente de creatividad y de control social. De este modo, para Mary Parker, la coordinación constituye un proceso de integración dentro de la organización; y que como todo proceso de esta naturaleza, comporta una disposición total y honesta a contribuir de cada una de las partes involucradas.³⁷ La coordinación representa el mutuo ajuste actividades e intereses para la formación de un todo cooperativo, sin el sacrificio de alguna de las partes.

Las formas de coordinación vertical y horizontal presentes en Parker y Mooney, nos trasladan necesariamente a la importancia que la coordinación tiene en el proceso de delegación de funciones. Desde este punto de vista, la delegación no constituye un fin en sí mismo, sino que su propósito final es precisamente la coordinación. La coordinación tiene su propio principio y fundamento en la autoridad, de lo cual se desprende una forma de coordinación vertical que funciona a través de la delegación y del liderazgo inherente al ejercicio de la autoridad. Un patrón de relaciones verticales comprende entonces niveles jerárquicos diferentes dentro de una estructura. La otra forma de la coordinación, la horizontal, es propia de relaciones entre organizaciones que carecen de autoridad formal una sobre la otra.

Como función de la autoridad, la coordinación esta encaminada a que todos los miembros del grupo adopten la misma decisión o más precisamente, decisiones coherentes, combinadas para conseguir la finalidad establecida. Simon, ilustra la importancia de la coordinación de la manera siguiente: "[...] supongamos que diez personas deciden cooperar en la construcción de una lancha. Si cada una de ellas tiene su proyecto, pero no se molestan en comunicárselos, es dudoso que la embarcación que salga resulte muy práctica. Obtendrían probablemente un éxito mayor si adoptasen uno, aunque sólo fuese mediocre, y lo siguieran todos".³⁸ La coordinación, según el autor, puede ejercerse lo mismo en un *sentido de procedimiento* que en un *sentido sustantivo*. El primer caso, alude a la especificación de la organización misma, esto es, a la descripción generalizada de los comportamientos y relaciones de los miembros de la organización. A través de este tipo de coordinación, se establecen las líneas de la autoridad y se trazan la esfera de actividad y de autoridad de cada uno de los miembros de la organización. Por otro lado, la coordinación sustantiva pertenece al contenido de las actividades de la

³⁷ Fox, Elliot M. (1968). "Mary Parker Follet: The Enduring Contribution", *Public Administration Review*, Noviembre-diciembre, p. 527.

³⁸ Simon, Herbert A. (1957). *El comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Editorial Aguilar, México, p. 133

organización, "[...] un organigrama, de una fabrica de automóviles, es un aspecto de la coordinación de procedimiento, en tanto que los 'fotocalcos' para el bloque del motor del coche que se está construyendo son un aspecto de la coordinación sustantiva".³⁹

Por otra parte, interesa también resaltar como parte de este apartado, el asunto de la coordinación no sólo como principio de organización, sino como función administrativa. La organización desde el punto de vista de estructura, forma, disposición e interrelación entre las partes, sólo puede explicarse por su arreglo con base a una jerarquía, a través de líneas de autoridad que articulan las diferentes posiciones en la organización y especifica quién se encuentra subordinado a quién. La teoría clásica, refleja la influencia de las concepciones antiguas de organización, tradicionales, rígidas y jerarquizadas, de manera que la organización de tipo militar representa el modelo ideal del comportamiento administrativo. El énfasis en la estructura y la forma de la organización es uno de los rasgos distintivos de esta corriente de pensamiento.

Aunque usualmente el término de administración se emplea como sinónimo de organización, Fayol establece la distinción entre ambas acepciones. La *administración* es un conjunto de procesos estrechamente relacionados y unificados, que incluye a la organización como una de sus partes, al lado de la planeación, dirección, coordinación y el control; mientras que la *organización*, se refiere al establecimiento de la estructura y la forma. Se desprenden de ello, dos significados del concepto de organización, como *entidad social*, en la cual las personas interactúan entre sí para alcanzar objetivos específicos en este sentido, la empresa constituye el ejemplo de organización social; como *función administrativa*, la organización significa el acto de estructurar e integrar los recursos y los órganos responsables de la administración, establecer relaciones entre ellos y fijar sus atribuciones.⁴⁰ En este último caso, toda empresa u organización puede ser dividida en seis grupos de funciones básicas. Las funciones *técnicas*, relacionadas con la producción de bienes y servicios de la empresa; las funciones *comerciales*, relativas a la compra, venta o intercambio; las funciones financieras, que tienen que ver con la búsqueda y gerencia de capitales; las funciones de *seguridad*, cuyo propósito es la protección y preservación de los bienes y personas de la empresa; las funciones *contables*, relacionadas con los inventarios, registros, balances, costos y estadísticas y; finalmente las *administrativas*, cuya finalidad es la integración de las cinco funciones anteriores a través de la tarea directiva. La dirección a su vez, forma parte de lo que

³⁹ Ibid. pp. 133-134.

se denomina funciones administrativas y su objeto es la conducción de la organización, teniendo en cuenta los fines previstos y buscando obtener las mayores ventajas posibles de todos los recursos de que ella dispone. La tarea esencial de la dirección en todo caso, es asegurar la marcha de todas las funciones básicas. Las funciones administrativas según este autor, difieren claramente de las otras cinco funciones básicas mencionadas anteriormente por cuanto en éstas, reside la posibilidad de coordinar y sincronizar el conjunto de esfuerzos y acciones de la organización.

Desde esta óptica la administración se define como el acto de planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar el funcionamiento de la organización. En su conjunto, estos elementos dan forma al llamado proceso administrativo y se hallan presentes en cualquier nivel o área de la actividad de la organización: la *planeación*, implica evaluar el futuro y tomar previsiones en función de él, unidad, continuidad, flexibilidad y valoración son los aspectos principales del plan de acción; la *organización* proporciona todos los elementos necesarios para el funcionamiento de la entidad; la *dirección* pone en marcha la organización, su objetivo es alcanzar el máximo rendimiento de los empleados, de acuerdo con los aspectos generales; la *coordinación* armoniza todas las actividades de una empresa para facilitar el trabajo y los resultados, sincroniza recursos y actividades en proporciones adecuadas y ajusta los medios a los fines; y el *control*, que verifica si todas las etapas marchan de conformidad con el plan trazado, las instrucciones dadas y los principios establecidos. Su objetivo es identificar las debilidades y los errores para rectificarlos y evitar que se repitan.⁴¹

Considerada como una de las funciones universales de la administración, la coordinación para Fayol es "[...] la reunión, unificación y armonización de toda actividad y esfuerzo".⁴² De igual manera, la coordinación aparece como parte de los deberes que, de acuerdo con este autor, toda organización está obligada a cumplir. De modo un tanto diferente aunque sin apartarse de la concepción anterior, autores clásicos como Lyndall F. Urwick identifican como elementos de la administración a la investigación, previsión, planeación, organización, coordinación, dirección y control. En realidad lo que hace Urwick, es el desglose del primer elemento propuesto por Henry Fayol -la planeación- en tres momentos distintos: investigación, previsión y planeación. Estos elementos constituyen la base de la organización "[...] puesto que

⁴⁰ Fayol, Henry (1969). *Administración industrial y general*, El Ateneo, Buenos Aires, pp. 27-55.

⁴¹ Ibid. p. 92.

⁴² Idem.

una empresa no puede desarrollarse en torno a personas, sino a su organización".⁴³ La finalidad y meta de la coordinación formal en la empresa es la correlación de funciones de todas las actividades necesarias para cumplir el fin que tiene asignado, así el fin último de la organización es la asignación y correlación de las actividades funcionales.

Para Luther Gulick la división del trabajo es la base de la organización y la razón para organizarse; bajo esta óptica, la organización como forma de coordinación requiere del establecimiento de un sistema funcional y jerárquico que permita combinar los esfuerzos de "[...] muchos especialistas quienes trabajan cada uno en su propia tarea en un tiempo y lugar determinado."⁴⁴ Consecuentemente, la estructura de una organización debe estar diseñada para articular a través de combinaciones homogéneas, el trabajo de las unidades o departamentos con base a los propósitos, procesos, clientela materiales o lugar. Gulick plantea la conformación del proceso administrativo a partir de siete elementos: *planeación*, actividad de trazar las líneas generales de lo que debe hacerse y fijar los métodos de hacerlo, con el fin de alcanzar los objetivos de la empresa; *organización*, establecimiento de la estructura formal de autoridad, que integre, defina y coordine las subdivisiones de trabajo, en pos del objetivo buscado; *asesoría*, función de preparar y entrenar al personal, y mantener condiciones adecuadas de trabajo; *dirección*, actividad continua de tomar decisiones y traducirlas en órdenes e instrucciones específicas y generales; así mismo, asumir el liderazgo de la empresa; *coordinación*, establecimiento de relaciones entre las diferentes partes del trabajo; *información*, actividad de mantener informados de lo que pasa a aquellos ante quienes el jefe es responsable; esta actividad presupone la existencia de registros, documentación, investigación e inspecciones; y *presupuestación*, función que incluye lo relacionado con la elaboración, ejecución y fiscalización presupuestales, o sea el plan fiscal, la contabilidad y el control. Las iniciales de las palabras *planning*, *organizing*, *staffing*, *directing*, *coordinating*, *reporting* y *budgeting* forman el conocido acróstico *POSDCORB*, con que Gulick se refería a los elementos de la administración. Respecto a la coordinación consideraba que si la subdivisión del trabajo es indispensable, la coordinación es obligatoria.

Dicho de manera concisa: en la perspectiva de las teorías de la administración y de la organización, la coordinación constituye el principio que sustenta todo esfuerzo asociado. Aunque cuando se forma un grupo para un propósito determinado, se tiene el fundamento físico de la organización, el principio que realmente debe presidir la

⁴³ Ver: Lyndall F. Urwick (1960). *Elementos de la administración*, Herrero Hermanos, Mexico.

⁴⁴ Gulick, Luther (1937). "Notes on the Theory of organization". En: Gulick Luther y Urwick L. (Eds), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, p. 67.

acción conjunta es la coordinación. Uno de los supuestos básicos en este sentido, es que cuanto mayor es la organización como entidad social y la división del trabajo, tanto mayor es la necesidad de coordinación para asegurar la eficiencia de la organización en su conjunto. De la misma manera, la coordinación es un elemento recurrente en diferentes concepciones del proceso administrativo y de las tareas que todo administrador público o privado debe llevar a cabo.

2.3.2 COORDINACIÓN SECTORIAL E INTERSECTORIAL

La creciente complejidad de las actividades realizadas por el Estado se ha traducido en la creación y redefinición de diferentes ministerios o dependencias de gobierno a los que se ha encargado el despacho de los diferentes asuntos. La configuración del conjunto de dependencias y organismos auxiliares del poder ejecutivo, ha sido reflejo de la naturaleza y desarrollo -en términos de aumento, especialización o disminución- de las responsabilidades estatales. A la gestión de los asuntos clásicos relacionados con la recaudación y distribución de ingresos, la integridad territorial, el mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad nacional, se suman gradualmente tareas para la promoción de la economía, la agricultura, el comercio y la provisión en gran escala de servicios de salud y educación. La dinámica de los compromisos asumidos por el Estado de Bienestar, a partir de la Segunda Guerra Mundial, impactó el número y complejidad interior de los ministerios centrales.

En semejante contexto, uno de los rasgos fundamentales que caracterizan al aparato estatal es la significativa heterogeneidad de sus estructuras administrativas; aun cuando en apariencia el conglomerado en su totalidad se puede presentar al mundo exterior como un frente unido, en realidad constituye un universo fragmentado de entidades que destinan gran cantidad de energía a defender sus jurisdicciones, a delimitar sus responsabilidades, a incrementar su influencia y mantener sus prerrogativas. Nada extraño hay en ello, ni se trata de un fenómeno distintivo de las organizaciones públicas. Para Meny y Knapp: "[...] todo es un lejano lamento lejano del mito de una administración unida bajo el mando de las autoridades políticas o del modelo weberiano de burocracia".⁴⁵ Advierten de paso, que lo anterior no supone que los agentes involucrados se encuentren en una posición de iguales. Aunque jurídicamente pueden ser equivalentes, algunos ministerios no lo son en términos políticos. Por ejemplo, el predominio habitual de las administraciones tributarias: su posición estratégica, su influencia en la imposición de contribuciones y en el

financiamiento, les confiere un importante grado de control en todas las áreas de política.

Al tratar el problema de la desarticulación sectorial e intersectorial que afecta a las administraciones públicas de países en desarrollo, Kliksberg considera que los ministerios responsables del desarrollo social como el de educación o el de salud, se encuentran habitualmente dentro de los sectores más atrasados en el aspecto gerencial. Estas entidades, presentan modelos de viejo cuño que se distinguen por su apego a la jerarquía, verticalidad y rigidez. En adición a ello, en la gran mayoría de los casos, tales ministerios no intervienen, salvo en contadas excepciones, en los ámbitos donde se adoptan las políticas sobre temas cruciales como las decisiones y prioridades de inversión o sobre los ajustes de carácter presupuestal.⁴⁵ En lo que hace a su dimensión interna, es decir, de la coordinación del sector hacia dentro, la deficiente articulación de los ministerios e instituciones que conforman el sector social constituye una de las razones fundamentales de la debilidad de este tipo de sectores frente a los sectores económicos.

2.3.2.1 Un concepto de sector

Procedente del latín “sectus”, la palabra sector significa “parte, división o porción”. En las Matemáticas alude por un lado, a la porción esfera delimitado por dos radios que incluye el arco del círculo, por otra, a un instrumento de medición consistente en dos reglas conectadas y unidas, cada una graduada con varias escalas. En el ámbito militar, describe la división de una posición defensiva bajo la responsabilidad de una unidad o grupo militar. En sentido amplio, designa un grupo de personas que forman parte de la sociedad o de la economía: “el sector público”, “sector privado”, o más específicamente el “sector de la manufactura”.

Con el propósito de destacar el contexto y el tipo de relaciones que establecen las organizaciones involucradas en la producción de un bien o prestación de un servicio, Scott y Mayer definen al *sector social*, como el conjunto de organizaciones que actúan en la misma área las cuales se caracterizan por la similitud de sus servicios, productos y funciones. Quedan comprendidas en un sector, las instituciones que inciden de manera crítica en el desempeño de las organizaciones focales entre

⁴⁵ Meny Yves y Andrew Knapp (1993). *Government and politics in Western Europe*, Oxford University Press, New York, p. 278.

⁴⁶ Kliksberg, Bernardo (1997). "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas". En: Kliksberg Bernardo (comp.). *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. PNUD-FCE, México, pp. 97-98.

las que se encuentran los proveedores, clientes, dueños, reguladores, financiadoras y competidoras.⁴⁷ El concepto de sector sugiere la existencia de sistemas organizacionales funcionalmente diferenciados. Por otra parte, el adjetivo *social* procede del supuesto de una amplia participación de actores en un sector, que puede incluir desde actores locales, nacionales e incluso internacionales. Desde este punto de vista, el sector puede ser definido como un sistema que incluye todas las organizaciones públicas y privadas que dentro de una sociedad, proporcionan un determinado bien o servicio.

Los límites de un sector se establecen en términos no geográficos, sino funcionales: las organizaciones en un sector están interrelacionadas funcionalmente aun cuando puedan encontrarse distantes una de la otra. Hablar de sector, significa reconocer que las organizaciones se vinculan con sistemas más grandes de relaciones, así como la forma en que se ven afectadas por ellos que la estructura y la conducta de una organización, dependen decisivamente de las características del sector en el que actúan.

2.3.2.2 Los sectores en la administración pública

En el campo de la administración pública, tradicionalmente un sector ha sido entendido como una de las partes en que ésta se divide, ya sea a nivel central o federal, para cumplir con una función o propósito que es inherente al Estado, y que ejerce a través del jefe de gobierno. Básicamente un sector se integra por un conjunto de entidades con actividades afines, bajo la responsabilidad de un ministerio a través del cual se planean, coordinan y evalúan las acciones necesarias para cumplir con los programas del gobierno. En este sentido, la sectorización constituye la delimitación de funciones y competencias en grupos homogéneos de actividad para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir que las decisiones y acciones gubernamentales fluyan de manera eficiente.

La existencia de sectores tiene que ver en buena medida, con la división funcional en ministerios inspirada en el modelo weberiano que se instauró con las reformas napoleónicas en Francia que desde entonces influyó no sólo a países europeos, sino de diversas partes del mundo. En la concepción weberiana, la *sectorización* constituye una de las características de la burocracia moderna. En la

⁴⁷ Ver: Scott Richard y Meyer John (1999). "La organización de los sectores sociales. Proporciones y evidencias", en: Powell Walter W. y DiMaggio Paul J. (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica, México.

burocracia, advierte Max Weber, "[...] existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general y normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos".⁴⁸ En otras palabras, las actividades se encuentran repartidas de manera estable y delimitada como deberes oficiales.

Así pues, hablar de sectores en la administración pública, es referirse a la acción que busca definir esferas de actuación, asignar responsabilidades no solamente entre los distintos ministerios, secretarías o departamentos de estado, sino entre los múltiples organismos públicos que mediante la *sectorización*, se encuadran e incorporan a un ámbito específico de la acción gubernamental. La *sectorización* aparece así, como una tentativa para enfrentar las demandas de coordinación aumentadas por la desagregación de las estructuras ministeriales existentes en múltiples agencias que actúan más o menos en forma autónoma.⁴⁹ Del mismo modo, esta complejidad de la actividad estatal pasa por mejorar también la coordinación entre los diversos sectores. Las políticas gubernamentales en el campo social ejemplifican con claridad esta necesidad, puesto que los numerosos factores que configuran la pobreza y la marginación hacen imprescindible que los organismos implicados integren su acción a través de fórmulas de trabajo interorganizacional.

Acosta Romero señala que la actividad de la administración pública, puede jerarquizarse o clasificarse en diversos sectores: (i) la actividad encaminada al cumplimiento de los fines propios del Estado, así como la de las entidades y corporaciones que cumplen propósitos de carácter e interés público; (ii) la relativa a la conservación de la entidad misma del Estado y su soberanía; (iii) la acción del poder público en sus relaciones con otras entidades públicas, ya sean internacionales o de derecho interno; (iv) la actividad encaminada a mantener el orden jurídico y la seguridad interna e internacional; (v) la gestión económica relativa a promover en todas las esferas de la economía el crecimiento a un ritmo adecuado, incluyendo en esta actividad la planeación y el derecho económico; (vi) provisión de los servicios necesarios para la ejecución de las leyes; (vii) la relativa a la recaudación, concentración y distribución posterior de los ingresos públicos; (viii) la disposición, destino y manejo de los bienes que integran el patrimonio del Estado; (ix) las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores, desde su selección, entrenamiento, nombramiento, hasta la terminación de esa relación; y (x) la actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos.⁵⁰ El autor advierte que estos

⁴⁸ Weber, Max (1985). *¿Qué es la burocracia?*, Edit. La Pléyade, Buenos Aires, pp. 9-10.

⁴⁹ Ver: Peters, Guy (1998). *Managing horizontal government: The politics of coordination*, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.

⁵⁰ Acosta Romero, Miguel (1983). *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, pp. 366-367.

sectores no pueden considerarse limitativos, ni exhaustivos, ya que, la actividad de la administración pública es cambiante y puede entrañar un mayor contenido en algunos casos, o restringirlo en los menos. Conviene señalar que, en última instancia, el número de ministerios y sus atribuciones se encuentran determinados en las leyes ordinarias.

En opinión de Jiménez Nieto, el sector más que una realidad administrativa, trata de un concepto analítico, que representa la sumatoria de la acción pública y privada en cada uno de los compartimentos o estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción social.⁵¹ El sector –considera el autor- no es administrable, sino gobernable. En virtud de que la acción del gobierno, más que administrativa, es intrínsecamente política: se administran las instituciones y se gobiernan los sectores.

El criterio por que generalmente se determina a cual de los sectores pertenecerá un determinado organismo, es el tipo de producto institucional; sin embargo, hay otro criterio para establecer si una institución puede o no, ser objeto de sectorización. De modo que, cuando el producto constituye un *fin último*, la institución se sectorializa; cuando este producto representa un medio para la obtención de otros fines, la organización no es sectorizable, lo que no impide que pueda formar parte de sistemas administrativos que en su noción amplia o macro suponen modos de relación interorganizacional que alcanzan a varios ministerios y organismos públicos, con o sin productos institucionales similares.⁵² Al enfocar las cosas de esta forma, un ministerio de transportes o una empresa pública de electricidad son entidades sectorizables, respectivamente bajo *transporte e industria*; los productos institucionales generados por sus órganos de línea entre los que se encuentran la regulación del tráfico aéreo y marítimo, construcción de carreteras, producción y distribución de energía eléctrica en zonas no rentables para la actividad privada, representan productos últimos demandados por el grupo social y justifican su existencia misma como entidades públicas.

El ministerio de hacienda tiene en cambio, una *función de línea* -que incluye establecer y recaudar impuestos, la contratación de préstamos, la formulación presupuestaria, la administración de la tesorería fiscal-, que no proporciona fines últimos a la comunidad, sino medios o insumos para que otras entidades públicas los obtengan. En este sentido, se considera que su actividad no forma parte de un sector, sino de un sistema, del *sistema financiero*. En el mismo caso, se encontraría una *oficina federal de servicio civil*, cuya función de línea sería la de regular el proceso

⁵¹ Garnier Leonardo, op. cit. p. 15.

⁵² Jiménez Nieto, Juan Ignacio (1960). *Política y Administración*, Tecnos, Madrid, 1970, p., 33.

de selección, nombramiento o promoción de los funcionarios públicos que representan los recursos humanos utilizados por las demás instituciones, esta oficina no es parte de ningún sector, sino del *sistema de administración de personal*, destinada, junto con las oficinas centrales de los demás sistemas administrativos, a establecer, regular o controlar la provisión ordenada de recursos humanos, materiales, financieros o formales al universo de entidades públicas.

De este modo, es práctica común la creación de instancias -ubicadas usualmente entre el jefe de gobierno y los ministros como unidades centrales de gestión-, con las cuales se busca asegurar la coordinación central de algunas actividades generalmente relacionadas con los diferentes aspectos de la administración pública que requieren un tratamiento uniforme como la gestión financiera o la gestión de los recursos humanos y, en los que intervienen varios organismos. Lo anterior, explica la creación de grupos de trabajo o comités interministeriales *ad-hoc* encargados de estudiar asuntos de interés especial, de tratar todos los problemas que surgen al respecto y de coordinar las políticas sobre ellos. En estos órganos, generalmente de carácter colegiado, se trata un amplio abanico de cuestiones que atañen a diferentes ministerios.

2.3.2.3 La política sectorial

En este orden de ideas, la formulación prioritaria en cuanto a costos de oportunidad de los bienes y servicios a ser producidos en un sector determinado, constituye la política sectorial. La política educativa, la sanitaria, la agraria, la industrial o la comercial aparecen así, como un conjunto coherente de prioridades capaces de optimizar la relación insumo-producto del conjunto de instituciones sectorizadas. La política de un sector puede ser definida como la conducta que asume el Estado con la intención de articular efectivamente las acciones de las dependencias y entidades públicas que concurren a la ejecución de una misma materia, bajo la coordinación de un ministerio legalmente encargado de fijar las directrices y orientaciones necesarias para dar coherencia a las políticas gubernamentales y evitar con ello, la contradicción de acciones dentro de un mismo sector de actividad.⁵³

La formulación de la política sectorial es una responsabilidad intrínsecamente política vinculada a la noción de política nacional, que representa el escenario donde actúan los distintos sectores de la actividad gubernamental. La expresión formal de esta política, se halla contenida ordinariamente en un plan nacional cuya elaboración

corresponde al jefe de gobierno. Por su naturaleza y esfera de influencia, el plan nacional “norma” al conjunto de programas institucionales, sectoriales y regionales.

En México, por ejemplo, en el contexto del denominado *Sistema Nacional Planeación Democrática (SNPD)*, el Plan Nacional de Desarrollo define los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, e indica los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económicas y sociales del mismo. Este plan es el marco orientador de todos los demás instrumentos del sistema de planeación. Su contenido de acuerdo con la Ley de Planeación, incluye: los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo del país como un todo; las previsiones sobre los recursos a utilizar; la determinación de Instrumentos y responsables de su ejecución, y los lineamientos de políticas de carácter global y regional. La ley obliga al jefe del Poder Ejecutivo Federal a elaborar y dar a conocer el plan dentro de los seis primeros meses a partir de la fecha de inicio de cada gobierno.

El establecimiento de una política sectorial, supone una acción social de naturaleza política y, por tanto, que los encargados de formularla son órganos esencialmente políticos cuyo análisis, nos traslada al campo de la ciencia política a través del estudio de los poderes del Estado, niveles de gobierno, partidos y grupos de presión: la interacción de estos órganos de decisión y gestión política se traduce en la acuñación, expresa o tácita, de cada política sectorial. La acción social del conglomerado de organizaciones y procesos formales o informales que conforman un sector, gravita singularmente sobre un personaje que posee formalmente, la autoridad y responsabilidad de formular la política sectorial: el ministro o secretario del ramo o sector.⁵⁴ Cualquiera que sea el régimen político concreto que se analice, las variantes sobre el origen, autonomía o extensión de su poder, no desvirtúan el hecho primordial de que en todo caso la labor fundamental del ministro, reside en formular la política del sector que gobierna y responsabilizarse por los criterios prioritarios que guiarán el comportamiento de las instituciones que integran dicho sector.

La coordinación en el escenario sectorial comprende la articulación entre las estrategias y políticas, tanto a nivel micro y macro como la correlación entre las políticas y estrategias de ambos niveles. Establecer y coordinar las políticas a nivel macro como la económica por ejemplo, que supone la articulación entre el ministerio de hacienda o finanzas y los bancos centrales, que si bien comparten el interés en

⁵³ Presidencia de la República (1982). *Glosario de términos administrativos*, CGEA, México, p. 26.

⁵⁴ Lamothe caracteriza a los ministros en una doble dimensión como político y *departmental head* aludiendo a dos esferas de responsabilidad: la política y la administrativa. Ver: De Lamothe A. Dutheillet, “Ministerial cabinets in France”, *Public Administration*, p. 365.

una economía estable, cada uno puede tener una inclinación particular sobre el modo de lograrlo: ya sea por el lado de la política fiscal, o a través de la política monetaria. Estas políticas suponen significativos esfuerzos de coordinación interna, por ejemplo en el caso de la política fiscal, se requiere articular lo que respecta al monto y asignación del gasto entre sus diversos componentes, lo relativo a la política de ingresos, así como, su impacto diferencial sobre los sectores económicos. Es menester afrontar también los problemas de compatibilidad de las estrategias y políticas macroeconómicas con aquellas que a nivel microeconómico buscan incidir en los mercados y en la evolución de los distintos sectores productivos. Una política arancelaria que puede ser completamente *sensata* dentro de la estrategia de apertura comercial, puede acarrear graves problemas de desequilibrio fiscal en países cuya estructura tributaria depende fuertemente de los impuestos al comercio exterior. Lo mismo, la elevación de las tasas de interés, medida razonable en términos de los programas de estabilización macroeconómica, puede poner a la deriva los esfuerzos de reactivación de la producción, o de determinados sectores económicos como el de la construcción.

Así pues, aunque corresponda a cada ministerio formular la política del sector, la definición de metas o tareas debe hacerse reconociendo las intersecciones con otros ministerios. La especificación de metas multisectoriales puede contribuir a hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, igualmente a identificar las necesidades de coordinación y apoyo de los programas más importantes. En el área social, el tipo y desarrollo de los factores que configuran los problemas en este campo, demandan políticas públicas que tomen nota de la naturaleza estructural de estos problemas, una actuación aislada y focalizada sobre un determinado factor puede reducir significativamente las posibilidades de incidir en ellas.

De este modo, el que una política sea coordinada por un ministerio u otro, puede determinar el énfasis que prevalecerá en el manejo de la misma. Por ejemplo, una política sobre las drogas que dependa del ministerio de seguridad o del ministerio de salud, refleja el enfoque que el gobierno busca dar al problema: prioridad en el impacto que en términos sanitarios y sociales tiene el consumo de estupefacientes, o bien, la reducción de la oferta a cargo de los cuerpos de seguridad del Estado.

En el primer caso, como parte de la órbita de sanidad, se tendría como prioridad la prevención: actuar sobre jóvenes y grupos vulnerables, mejorar los sistemas de información, revisar los indicadores que permitan conocer la situación del problema y como va cambiando, desarrollar la investigación, la clínica, la básica y muy especialmente la epidemiológica. En el segundo caso, podrían esperarse

acciones persecutorias, de disuasión y combate al narcotráfico. Sin embargo, una alternativa u otra, suponen dificultades difíciles de gestionar sin la ayuda de políticas educativas; el manejo integral del problema impone considerar la participación del ministerio de educación en la parte de prevención. En las escuelas, los profesores pueden jugar un papel clave en transmitir la *percepción del riesgo*, a niños y jóvenes porque conocen su lenguaje y sensibilidad; tarea de enorme importancia en el contexto actual donde pareciera haber una mayor tolerancia social respecto a la droga.⁵⁵ Además de su naturaleza multisectorial, políticas como estas, que atienden asuntos de escala e interés nacional, deben comprender una estrecha coordinación y colaboración con las autoridades locales que tienen competencias transferidas, lo mismo que con la sociedad civil a través de la familia y de organizaciones no gubernamentales [ONGs].

Al hablar de la necesidad de llevar a cabo una gestión interorganizacional de los programas sociales, Kliksberg advierte que en muchos países en desarrollo las estructuras estatales se encuentran diseñadas y orientadas a una acción sectorial aislada, afirma que se pone un gran celo en trazar fronteras estrictas entre los ministerios, delimitando formalmente con gran detalle, cuál es el ámbito que corresponde a los mismos. Cada uno de los cuales, defiende duramente su jurisdicción, tratando desde luego, de que los otros no la invadan: "predomina toda una cultura de corte *feudalista* va en contra de la lógica de la problemática social". De igual modo, advierte que coordinación no sólo es deseable, también es imprescindible para poder actuar seriamente sobre las múltiples formas de la pobreza y de la vulnerabilidad: "[...] si los Ministerios, y agencias, no integran su acción a través de formulas interorganizacionales habrá un uso deficiente de recursos, y resultados magros".⁵⁶ Al referirse a la necesidad de un abordaje multisectorial, Nuria Cunill considera que cuando varios actores intervienen en la producción de un bien o servicio, la cooperación -y no la competencia- debe erigirse en el valor central. Desde esta perspectiva, "[...] cualquier solución institucional que asiente la competencia y la fragmentación (en vez de la cooperación y de marcos de referencia transorganizacionales u holísticos) puede resultar reñida con los desafíos que plantea la creciente interconectividad en la solución de los problemas sociales".⁵⁷

⁵⁵ Ver nota periodística: Benito Emilio (2004). "Entrevista a Carmen Moya García [Delegada del Gobierno para el Plan Nacional sobre las Drogas]", *Diario El País*, Madrid, 19 de septiembre.

Ver Kliksberg Bernardo (1997). "Como modernizar el Estado para el desarrollo social. Elementos para la reflexión". En: Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, PNUD-Fondo de Cultura Económica, México.

⁵⁷ Cunill Grau, Nuria (1997). *Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública. Retos de las reformas de segunda generación*, CLAD - Nueva Sociedad, Caracas, s.p.

Aunque la necesidad de coordinar las políticas económicas y sociales es evidente, durante mucho tiempo la relación entre ellas, se limitó a combinar una política económica centrada en resolver los desequilibrios macroeconómicos -como condición para alcanzar un crecimiento que, eventualmente se traduciría en mejores condiciones de vida y menor pobreza- con una política social cuyo principal objetivo fue el de compensar o mitigar el costo social que las políticas económicas asociadas a un ajuste recesivo y la apertura acelerada tienden a provocar.

En síntesis, una “convergencia de desventajas” expresada en indicadores sociales estrechamente conectados entre sí, demanda el replanteamiento de los referentes que tradicionalmente han regido la acción pública. La naturaleza de los diversos problemas a ser atendidos, cada vez más, pone en entredicho las estructuras y compartimentos convencionales existentes en las administraciones públicas. Es necesaria una acción interministerial flexible para responder en mejores condiciones a las necesidades de grupos indígenas, mujeres, inmigrantes, personas de la tercera edad, jóvenes y población en condiciones de pobreza, entre otros; o enfocados a cuestiones como la degradación de los ecosistemas, contaminación ambiental, delincuencia organizada, destrucción de recursos naturales, urbanización y metropolización, en tanto asuntos cuya resolución, pasa por adoptar medidas desde una perspectiva interinstitucional y multisectorial.

2.3.3 COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

El tema de las relaciones intergubernamentales ha venido adquiriendo cada vez más importancia. De forma inexorable, iniciativas públicas de escala nacional deben ser implementadas a través del involucramiento de numerosas organizaciones de distintos órdenes de gobierno con lo que una importante proporción de programas son en realidad resultado de los esfuerzos a este nivel. El papel crucial de la gestión de importantes programas federales ha sido reconocido por especialistas quienes generalmente dan énfasis a la gestión intergubernamental. Aunque esto no significa que la gestión de esta clase lo es todo, constituye sin duda uno de los factores críticos. En el marco de un sistema de gobierno federal, el interés en la relación entre gobiernos está relacionado con el surgimiento de lo que ha dado en llamarse “nuevo federalismo”, denominación acuñada en Estados Unidos por la administración Nixon que alude al reconocimiento por parte del gobierno central federal de que la resolución de los complejos problemas de una sociedad que deviene cada vez urbana, demanda de la creciente y responsable participación de los gobiernos subnacionales y locales,

lo que ha llevado a una notoria expansión de las actividades y servicios que estos últimos proporcionan.

El fenómeno descrito por Walker como galopante intergubernamentalización - *galloping intergovernmentalization*-, significa que de manera progresiva, las relaciones de los gobiernos en sus diferentes niveles federal, subnacional y local son definitivas en la implementación de importantes políticas gubernamentales.⁵⁸ La eficacia final de los procesos de decisión y puesta en práctica de políticas regionales o nacionales, dependen en gran parte de la capacidad de interacción y negociación intra e intergubernamental, es decir, del establecimiento y consolidación de un tejido relacional y funcional eficaz entre los distintos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos. Visto de la periferia, en opinión de Ziccardi, los gobiernos locales deben entablar difíciles, complejas e interdependientes interacciones dentro de los aparatos gubernamentales, lo cual constituye uno de los principales rasgos del federalismo y motivo para atribuir especial importancia a las relaciones intergubernamentales, a la cooperación entre el gobierno central y las regiones y a la distribución de poderes y autoridad entre órdenes de gobierno.⁵⁹

Aun cuando en la dimensión formal de los procesos de descentralización se tiende a la separación de atribuciones, responsabilidades y recursos, en la práctica, el establecimiento de relaciones intergubernamentales es inevitable por muchas razones, en especial por la propia complejidad actual de las políticas públicas. De modo que, al margen de la división legal-formal del poder, las múltiples conexiones institucionales que exigen los programas implican la presencia de una dimensión territorial junto a las responsabilidades funcionales. Al respecto, diría Rose, que "las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen".⁶⁰

Pero además de la cuestión fiscal, que tienen que ver con el monto distribución y obtención de las participaciones federales, que constituye sin duda, uno de los temas centrales en las llamadas RIG, los motivos de esta clase de interacciones, es porque a menudo no se descentralizan completamente todas las responsabilidades en una ámbito determinado de políticas, o porque cuando ello ocurre, la autoridad central suele mantener medidas complementarias o de control. En esta línea, para Jacint Jordana, existen numerosos casos donde la descentralización no se ha realizado con la finalidad de construir un "modelo entrelazado de gobierno de niveles múltiples", sino

⁵⁸ Walker, David (1978). "A new intergovernmental system in 1977", *Publius*, No. 8, Oxford University Press, Easton, pp. 112-113.

⁵⁹ Ziccardi, Alicia (1995). "Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida de las ciudades", *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, julio-agosto 1995.

que ha sido producto de una mezcla de dos lógicas de cambio institucional muy distintas: por un lado la introducción de una estructura de separación de poderes, y por otro, la voluntad de los gobiernos centrales y los partidos políticos, de no perder completamente su control del proceso y de los recursos descentralizados.⁶¹ De este modo, en muchos países, la descentralización de la política social, se ha planteado en gran medida, sobre una hipótesis basada en una fórmula aparentemente contradictoria, en el sentido de que es necesario combinar altos niveles de autonomía local con un “gobierno central fuerte”, para que la descentralización pueda cumplir sus objetivos. La puesta en práctica de esta fórmula, ha dado cabida a complejos esquemas de distribución funcional donde la concreción de las políticas y programas suele sustentarse en la participación intersticial de múltiples actores, cuya “operatividad” resulta imposible concebir sin el reconocimiento y gestión efectiva de las *interdependencias*, especialmente a nivel intergubernamental.

En cualquier caso, las relaciones intergubernamentales constituyen un factor decisivo en los procesos de descentralización, la debilidad de los mecanismos de coordinación en este contexto, incide tanto en el diseño como en la implementación de importantes programas cuyo desarrollo ha de sustentarse en una estructura normativa y administrativa que involucra diversas esferas jurisdiccionales.

2.3.3.1 Caracterización de las relaciones intergubernamentales

Relacionados con la preocupación por mejorar la prestación de los servicios públicos, el origen del estudio y práctica de las RIG, tiene lugar en los Estados Unidos desde la década de los años treinta, aunque fue a finales de los setenta, cuando Deil S. Wright propone un análisis sistemático de las mismas. En su obra *Understanding Intergovernmental Relations*, presenta -con base en numerosos ejemplos-, sus fundamentos históricos, aspectos legales y conceptos centrales. El propio autor, sugiere utilizar la definición que hace William Anderson del concepto de las RIG como

⁶⁰ Agranoff, Robert (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en: Bañón Rafael y Ernesto Carrillo Ernesto (comp.) (1997). *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, pp. 126-127.

⁶¹ Para Jacint Jordana, las relaciones intergubernamentales constituyen una dimensión muy importante de los procesos de descentralización, afirmando que estas relaciones se encuentran muy afectadas por las características formales y el funcionamiento real del sistema político en los distintos niveles de agregación territorial. Jordana encuentra una diferencia sustancial entre los Estados federales y los Estados unitarios. Sus tradiciones políticas, y las capacidades “teóricas” de los gobiernos subnacionales difieren en gran manera en los dos casos, aunque luego en la práctica puedan aparecer muchas similitudes entre ambos: “Hasta cierto punto, el Estado unitario tiende a ser mucho más *controlador* de los procesos de descentralización, una vez ya iniciados, que los Estados federales, los cuales, por su propia naturaleza constitucional, asumen mucho más naturalmente la nueva situación”. Ver: Jordana, Jacint (1999). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*, Documento de la VI Reunión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santo Domingo, marzo.

un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.⁶² En palabras de Agranoff, "[...] las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio [estatal, regional o provincial] y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local".⁶³

Birkhead por su parte, considera que esta clase de relaciones es el principal medio para llevar adelante los asuntos del gobierno interior. Se refiere a él como una "[...] serie intrincada y casi infinita de relaciones entre el gobierno nacional, los de los estados, los de los municipios y los locales, así como entre los funcionarios de los mismos".⁶⁴ Según Dubnick y Romzek, toda labor de gobierno transcurre en dos tipos de escenarios, el de carácter intragubernamental que comprende aquellas instituciones que se ubican en el mismo nivel de gobierno, donde para el administrador público que se desempeña en el gobierno nacional, el congreso, las cortes, la Casa Blanca, y otras agencias son los componentes básicos del contexto intragubernamental. El escenario intergubernamental incluye todas aquellas instituciones intergubernamentales que son externas a la jurisdicción primaria del administrador público pero que son pertinentes a su labor. Para un funcionario nacional, esto incluiría cualquier Estado así como las instituciones locales con los que debe interactuar de acuerdo con la naturaleza de la dependencia u organismo para el que trabaje, "[...] para un administrador de la prisión estatal, las instituciones intergubernamentales pertinentes incluirían las cortes federales porque éstas pueden tener injerencia en los derechos civiles de los prisioneros".⁶⁵

El concepto de relaciones intergubernamentales tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de gobierno se entiende que involucran entidades políticas con cierta autonomía, por consiguiente, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando pueden ser asimétricas. En este caso se encuentran las relaciones entre una instancia nacional y otra subnacional, entre ésta y una instancia local [un municipio], o entre la

⁶² Anderson William, *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960, p. 3., cit pos. Wrigth Deil S (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima-Fondo de Cultura Económica, México, p. 68.

⁶³ Agranoff Robert (1997), op. cit. pp. 127.

⁶⁴ Birkhead S., Guthrie, "El cambiante sistema intergubernamental". En: Martin Roscoe C. (Comp.) (1967). *Administración Pública. Ensayos en honor de Paul H. Appleby*, Herrero, México, p. 186.

⁶⁵ Dubnick Melvin y Barbara Romzek (1991). *American Public Administration. Politics and management of expectations*, Macmillan Publishing Company, New York , pp. 158-159.

primera y ésta última. La segunda dimensión, se refiere a relaciones del mismo nivel territorial: estado-estado, municipio-municipio.⁶⁶ De acuerdo con Wrigth, las RIG al conjunto de unidades gubernamentales, funcionarios públicos, la intensidad y regularidad de los contactos entre éstos, la importancia de las acciones, las actitudes, así como, la preocupación por cuestiones de política financiera.⁶⁷

En suma, las relaciones intergubernamentales son en todos los casos, relaciones de orden político que se establecen entre dos o más niveles de gobierno para participar en la consecución de objetivos comunes existiendo en mayor o menor medida autonomía en las decisiones; y se fundamentan habitualmente en disposiciones legales y generalmente, en los convenios celebrados entre los diferentes ámbitos de gobierno.

2.3.3.2 La coordinación intergubernamental en el federalismo

En este contexto, la coordinación intergubernamental es una cuestión propia de los sistemas federales donde cada nivel de gobierno esta encargado de responsabilidades y poderes diferentes. Si bien en un sistema de esta clase, la asignación de atribuciones a los distintos órdenes de gobierno se realiza, por un lado, en forma de exclusividad (*selfgovernment*), por el otro, adquieren relevancia los ámbitos en los que la coordinación resulta imprescindible en la ejecución de un gran número de políticas o programas, particularmente, en la prestación de servicios públicos. No obstante, desde hace mucho tiempo se reconoce que la actuación de algunas funciones de gobierno se halla compartida por dos o más niveles del sistema federal, en muchos países es relativamente reciente la participación directa y en gran escala de los gobiernos subnacionales. En virtud de las medidas de descentralización puestas en marcha, ha aumentado el número de los programas cuya realización depende de las relaciones intergubernamentales; con lo que al lado de los efectos positivos que se asocian a la descentralización, aumentan también los riesgos de incoherencia en la labor gubernamental.

Dentro de este contexto, adquiere relevancia la articulación entre el ente descentralizado y las áreas centrales de la administración pública. Al respecto, Jordi Borja considera que los niveles superiores de gobierno, "[...] deben tener los medios para cumplir funciones de coordinación y de compensación [pero no de tutela o

⁶⁶ Méndez, José Luis (1997). "Estudio Introdutorio". En: Wrigth, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima-Fondo de Cultura Económica, México, p. 9.

⁶⁷ Wrigth, Deil S., cit. pos. p. 71.

control legal, cuando los entes descentralizados tienen autonomía y personalidad jurídica, que corresponden a los tribunales] pero los entes locales y regionales deben tener los medios para intervenir en la elaboración de la política general". Cabe señalar que para Borja, en la coordinación radica una de las claves de la descentralización moderna.⁶⁸ El desafío más importante del federalismo como ha escrito Merino, consiste en articular las relaciones intergubernamentales con claridad en las reglas y a salvo de conflictos políticos interminables, el federalismo "[...] implica establecer criterios viables de coordinación entre las múltiples posibilidades distintas que ofrece el entramado [de gobiernos y sociedades locales] a la luz de los problemas, las necesidades y las expectativas también diversas de cada región".⁶⁹

Así las cosas, junto a la distribución de jurisdicción y autoridad entre los órdenes de gobierno que atienda el balance apropiado entre dos principios aparentemente contradictorios de unidad e independencia, el potencial de la descentralización parece residir en gran medida, en las posibilidades de lograr una coordinación intergubernamental efectiva como expresión de la forma en que dichos principios se compatibilizan en la práctica.

2.3.3.3 Enfoques recientes en las relaciones intergubernamentales

Bajo la denominación de "administración intergubernamental", Agranoff y McGuire⁷⁰, dan cuenta de la existencia e importancia de una serie de "funciones compartidas" entre los funcionarios de los gobiernos en un sistema federal, que comprenden las actividades pertenecientes al campo de las relaciones intergubernamentales entre las que destacan el uso de sistemas de enlace y comunicación y el establecimiento de acuerdos. En esta clase de gestión, los actores relevantes son esencialmente los administradores y funcionarios públicos encargados de programas de diferentes sectores, aunque también pueden desempeñar un papel importante aquellos que se encuentran al margen del gobierno como organizaciones civiles y empresariales.

⁶⁸ Jordi Borja ha señalado, que "Los entes territoriales en la medida que son representativos deben ser también responsables, es decir, responder ante sus ciudadanos. Nada se opone hoy en nuestra sociedad a un mayor intervencionismo económico de las administraciones regionales y locales: cuando lo hace el gobierno central no es por liberalismo sino por dirigismo. Es cierto que los desequilibrios y desigualdades exigen decisiones centrales de coordinación y compensación, pero aún es más lógico que los entes territoriales participen en estas decisiones", en: Borja, Jordi (1986). "Transformaciones territoriales e institucionales en Europa", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XIVIII, No. 4, México, octubre-diciembre de 1986, pp. 245, 249.

⁶⁹ Merino, Mauricio (1996). "Hacia la (re)construcción del federalismo", *Revista Nexos*, No. 217, México, enero.

⁷⁰ Agranoff, Robert y Michael McGuire (2000). "Federalismo en Estados Unidos: administración desde la base". En: *El nuevo Federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte UNAM, México, pp. 86-88.

Entre los enfoques para el análisis de este tipo de interacciones, se encuentra el modelo donador-receptor que plantea Pressman, quien luego de examinar la ayuda federal a las ciudades, señala que los participantes se necesitan mutuamente para alcanzar sus propios objetivos; por un lado el receptor necesita recursos, pero los donadores requieren proyectos financiables y demandan de éste capacidad para la realización a nivel local; por otro, el donador no tiene el tiempo, los recursos, y en muchos casos, la autoridad para intervenir abiertamente en la jurisdicción del receptor: "El donador y el receptor se necesitan mutuamente, pero ninguno de los dos tiene la capacidad para controlar totalmente las actividades del otro. Por lo tanto, el proceso de ayuda toma la forma de una negociación entre grupos de actores, parcialmente cooperativos, parcialmente antagonistas".⁷¹ El receptor tiene la opción de proceder de manera más estratégica para buscar el subsidio calculando los costos y beneficios de cada programa en particular, por consiguiente, el énfasis administrativo se pone en los cálculos y la negociación -y no en el préstamo y la adaptación-, o en la elaboración de políticas y actos administrativos que puedan proponer los administradores.

Por su parte, Myrna Mandell propone el concepto de *gerencia intergubernamental* como una de las etapas más actuales de las RIG. Con base en las ideas de Deil S. Wrigth, define este concepto a partir de tres características. La primera, es que constituye un enfoque para la solución de problemas en la medida en que este tipo de gerencia es un proceso orientado a la acción, por lo que demanda de los gerentes la capacidad para formular y ejecutar estrategias de solución; la segunda, se refiere a la necesidad de que el gerente comprenda cómo y porqué los niveles de gestión se interrelacionan, así como, a la capacidad de éste para facilitar la intervención formal e informal entre las distintas instancias de gobierno en pos de metas comunes; y el tercer rasgo, tiene que ver con la necesidad de que el gerente posea o desarrolle una capacidad para trabajar en un entorno de redes interorganizacionales.⁷² Comprende de igual manera, la necesidad de que el gerente contribuya a construir relaciones y establecer lo que la autora denomina como *áreas de confianza y respeto mutuos*. Mandell destaca que el papel del *gerente público* más que estar enfocado al cumplimiento de metas, deberá ser el de crear las condiciones para que dichas metas puedan cumplirse.

⁷¹ Ver: Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.

⁷² Mandell, Myrna (1997). "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada". En: en Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. PNUD-Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 178-182.

De la importancia dada a la coordinación intergubernamental, procede la afirmación de Kliksberg en el sentido de que la gerencia de las relaciones de esta naturaleza, representa una perspectiva promisoría que requiere ser explorada más ampliamente. En este tipo de gerencia "[...] se parte de que en general las organizaciones públicas nunca lograron sus objetivos en forma aislada; necesitan que otras entidades marchen en direcciones semejantes, porque la naturaleza y amplitud de esos objetivos requieren del concurso multiinstitucional".⁷³ La gerencia intergubernamental, hace hincapié en el logro de objetivos mediante la configuración de redes interorganizacionales y en la importancia de crear relaciones sinérgicas entre las instancias que forman parte de ellas.

Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones o partes de ellas y en las cuales cada unidad no es una subordinada formal de las otras en arreglos de tipo jerárquicos. Estas redes exhiben algún grado de estabilidad estructural y se extienden más allá de los vínculos formalmente establecidos y de los lazos legítimos de las políticas.⁷⁴

Al referirse al concepto de *red intergubernamental* Mandell advierte que se trata de una cuestión que incide en el trabajo que debe llevar a cabo el *gerente público*, por cuanto que este tipo de redes condiciona las posibilidades de trabajo colectivo en el sector público. Define a la red interorganizacional como las distintas acciones relacionadas por medio de un tipo de interacción y dentro de determinado contexto. Al hacer un cruce entre los conceptos de gerencia intergubernamental y las redes interorganizacionales, concluye que el trabajo del gerente es lo que hace posible que la red más que una simple vinculación, se convierta en un "todo coherente" que dé sentido y congruencia a las acciones particulares que realizan las organizaciones para el logro de un propósito global.⁷⁵ Una constante en Mandell, es el énfasis en que la ejecución de las políticas o proyectos públicos es resultado, de las acciones puestas en marcha por una serie de instancias de distintos niveles y ámbitos de competencia.

⁷³ Kliksberg, Bernardo, "Como modernizar el Estado para el desarrollo social. Elementos para la reflexión". En: Kliksberg Bernardo (1997), op. cit. 193.

⁷⁴ CLAD (2000). *Redes Interorganizacionales y su gerencia en la Administración Pública*, (Convocatoria de la II Cátedra Virtual), CLAD-UNESCO, Caracas, julio.

⁷⁵ Al detallar el tipo de trabajo a desarrollar por los gerentes públicos en las áreas de solución de problemas, comportamiento estratégico y redes de comunicación, Myrna Mandell considera que en el área de solución de problemas, el trabajo del gerente deberá ser el de coordinar los esfuerzos de una red interorganizacional para lograr la acción colectiva. En el área de comportamiento estratégico, el énfasis está en lo que la autora llama "la administración de las interdependencias" teniendo en cuenta que el trabajo colectivo en red, supone la existencia de perspectivas no sólo diferentes sino incluso contrapuestas. Finalmente, en materia de redes de comunicación se requiere que los gerentes dominen o tengan un conocimiento amplio de la estructura de las redes en las cuales se mueve. Lo que implica que debe identificar al sistema total al que pertenece un proyecto en lo específico. En Mandell Myrna, op. cit., pp. 175-176.

En esta línea de argumentación, el enfoque de redes, ofrece también un marco conceptual útil para reflexionar sobre las configuraciones de trabajo interorganizacional en la Administración Pública. Perspectiva en la cual se les concibe como relaciones horizontales entre organizaciones que se apoyan mutuamente; pero donde ninguna de ellas puede obligar a las otras al cumplimiento de acciones comunes. Aun cuando las redes de este tipo pueden tener en un ministerio su punto de coordinación central, su configuración deberá ser horizontal, teniendo como base de cohesión, no la jerarquía, sino la identificación de sinergias. No obstante, aunque parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes que presuponen apoyo mutuo, en muchos casos ninguno de ellos puede obligar al resto de los participantes al cumplimiento de operaciones propias de las políticas o programas públicos.

2.3.4 COORDINACIÓN ENTRE PODERES PÚBLICOS: EJECUTIVO–CONGRESO

Como antes se mencionó, la coordinación es una premisa inherente al pacto federal en el sentido que, cuando dos o más soberanías acuerdan compartir ciertos poderes dan lugar a instituciones de gobierno común. Es decir, al tiempo que a nivel local conservan atribuciones que se consideran importantes para atender asuntos peculiares de la región o para la identidad de comunidades identificadas con un territorio en particular, deciden establecer un gobierno central dividido en forma tripartita. El objeto de esta precisión inicial, obedece a la necesidad de destacar la naturaleza compartida del gobierno federal. O sea, que surge de la voluntad concertada de varias entidades soberanas que acuerdan ceder poder a cambio de cooperación. En esta perspectiva, la coordinación no es un asunto que se agote en el acto mismo del establecimiento de la unión, ni que tenga que ver exclusivamente con las relaciones entre el gobierno central y los estados miembros o entre estos últimos, sino un tema medular de las interacciones en el seno mismo del gobierno de la Federación.

Hay que hacer notar entonces, que en un sistema federal el ejercicio del poder soberano observa una doble división. La *división vertical* de competencias entre el Estado central y los estados constituyentes. Y, la *división horizontal*, que alude a la separación de la autoridad del Estado en tres poderes: el poder de crear las leyes [legislativo], de ejecutarlas [ejecutivo] y de juzgar [judicial]. El conjunto de poderes de la Federación y los estados se encuentran limitados y sometidos al principio de frenos y contrapesos –*checks and balances*– en una situación de dependencia mutua, concepto definido por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* de 1748, que desde entonces habría de convertirse en eje fundamental de la mayoría de las constituciones

contemporáneas: “Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, para la disposición de las cosas, el poder frene al poder”.⁷⁶ Es un principio que sigue vivo, porque alude esencialmente a la idea de que el ejercicio del poder concentrado tiende a derivar arbitrario y cancela o reduce significativamente la aplicación de los controles institucionales.⁷⁷ Lo que en contra de la opinión generalizada, como apunta Bobbio, separación de poderes no significa que los tres poderes tengan que ser recíprocamente independientes, “sino que excluye la posibilidad de que quien detente todos los poderes de un determinado sector pueda detentar los del otro, quebrantando el principio de toda constitución democrática”.⁷⁸ Es decir, que organismos políticos encargados de ejercitar el poder del Estado deben cooperar a fin de cumplir con eficacia las funciones que les han sido encomendadas. En el contexto de estas consideraciones, y de acuerdo con la secuencia que sugiere nuestra perspectiva de análisis, el presente apartado explora la segunda de las divisiones mencionadas, específicamente la vertiente de interacción: ejecutivo-congreso.

Aunque desde el punto de vista formal la constitución dispone con relativa claridad el papel que corresponde a los diferentes poderes públicos, y que en apariencia puede resultar sencillo, estructurar el poder ejecutivo en ministerios, sectores y organizaciones con distintos grados de autonomía, en los hechos, la visión normativa dista mucho de los procesos reales. El ejecutivo no es una autoridad completamente discrecional, ni los asuntos se pueden cortar tan nítidamente; las líneas entre las tareas, las funciones y las responsabilidades son frecuentemente desbordadas e imprecisas. La toma de decisiones comporta difíciles procesos de negociación entre numerosos actores con posiciones muchas veces imprevisibles. Esta complejidad es irreversible, teniendo en cuenta la manera en que han venido evolucionando las interdependencias no sólo entre niveles de gobierno, sino entre las ramas del poder público.

Hablar de coordinación entre poderes públicos requiere considerar la doctrina constitucional ortodoxa de la separación de poderes, donde la administración pública se ubica en la rama ejecutiva frente al reconocimiento de un rol incipiente en el proceso administrativo a los poderes legislativo y judicial: la administración pública es vista como “el lugar donde se hace el trabajo del gobierno”.⁷⁹ En cuanto a la delimitación del objeto de estudio de la administración pública, Felix Nigro considera

⁷⁶ Montesquieu, Charles-Louis (1980). *El Espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid.

⁷⁷ Ver: Valadés, Diego (2003). *Gobierno y congreso en México: necesidad de una relación simétrica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, noviembre, s.p.

⁷⁸ Ver: Bobbio, Norberto (2002). *Estado, gobierno, sociedad. Por una teoría política*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México.

que se precisa examinar no sólo al Poder Ejecutivo, sino a éste en su interacción con las otras dos ramas tradicionales del poder público. En la perspectiva de que administrar consiste en llevar a la práctica leyes que han sido aprobadas por el poder legislativo, el ejecutivo posee el poder administrativo: la administración pública es “lo que la rama ejecutiva efectúa”. El poder judicial por su parte, se mantiene apartado decidiendo los casos que se plantean entre las partes privadas, pero, además, controlando a los funcionarios por sus actos inconstitucionales ilegales o arbitrarios.⁸⁰ Al afirmar que el objeto de estudio de la Administración Pública no sólo es el poder ejecutivo, sino los poderes legislativo y judicial, en virtud de que existen interrelaciones que afectan, limitan y permiten el desarrollo de la actividad gubernativa, Sánchez González puntualiza sobre esta última rama del poder que: “Lejos de mantenerse aparte, el poder judicial ha sido desde hace mucho tiempo una fuerza que ha contribuido poderosamente a moldear la administración pública, faceta que viene acentuándose últimamente a medida que la opinión pública en general, los empleados de la administración, otras personas e instituciones presionan por sus derechos ante los tribunales”.⁸¹ Seidman por su parte, advierte que “No se puede tratar a la rama ejecutiva del poder como si existiera en forma aislada, se debe tomar en cuenta los vínculos entre la organización congresional y la organización ejecutiva”.⁸²

Una de las razones más importantes de la interacción de dichos poderes, reside en la revisión, monitoreo o supervisión que ejerce el Congreso sobre el Ejecutivo y en general, sobre la implementación de las políticas públicas. John Stuart Mill, filósofo británico, destacó de manera especial la importancia de la fiscalización a cargo del poder legislativo. Al referirse a lo que considera una función esencial de las asambleas de representantes, desde los consejos locales a los parlamentos nacionales, escribió en 1861:

“...lo propio de una asamblea representativa es observar y controlar al gobierno; echar la luz de la publicidad sobre sus actos; obligarlo a una completa exposición y justificación de todo aquello que es cuestionable; censurarlo si lo encuentra condenable, y, si los hombres quienes lo integran abusan de la confianza.”⁸³

⁷⁹ Gulick, Luther (1937), “Science, values and public administration”. En: Gulick & Urwick (Eds.), Papers on the science of administration, New York: Institute of Public Administration, p. 191.

⁸⁰ Cit. Pos. Sánchez González, José Juan (2001). La administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio, Plaza y Valdés, México, p. 181.

⁸¹ Ibid, p. 180.

⁸² Seidman Harold, op. cit. p. 286.

⁸³ Stuart Mill, John (1961). Considerations on representative government Parker, Son and Bourn, London, p.104.

En el mismo sentido, Woodrow Wilson escribiría en 1885, que "...tan importante es la legislación como la vigilancia sobre la administración". Para Wilson esta vigilancia se había incrementado en parte por el desarrollo del Ejecutivo y en parte por la propia evolución del Congreso. Al analizar la racionalidad de esta tarea de vigilancia, resaltó la de educar e informar a los representantes y ciudadanos:

"...aun más importante que la legislación es la instrucción y guía en asuntos políticos que el pueblo podría recibir de un cuerpo que mantiene los asuntos de interés nacional en una amplia discusión a la luz del día".

Considera responsabilidad de un cuerpo representativo, observar diligentemente dentro de cada asunto de gobierno y hablar mucho acerca de lo que ve: "...ésto significa ser los ojos, la voz, y personificar la razón y deseo de los votantes...la función de información del Congreso debe ser preferida a su función legislativa".⁸⁴

Así pues, aunque el ejecutivo es el objeto fundamental de estudio de la disciplina y que no obstante, el federalismo descansa esencialmente en un *intergubernamentalismo* construido a partir de relaciones del poder ejecutivo [*inter-executive relations*] y procesos de decisión en una doble trayectoria vertical y horizontal entre los gobiernos en sus distintos niveles. Dicho de otro modo, los poderes legislativo y judicial han de ser estudiados en forma complementaria en aquellos aspectos que tengan incidencia en él. Para nuestros propósitos la interacción que esto supone, representa otro de los importantes espacios donde se escenifican los problemas de coordinación del gobierno contemporáneo.

La conexión ejecutivo-legislativo comprende una extensa, variada, compleja y cambiante serie de relaciones sobre temas que van de los nombramientos a las acusaciones y desde decisiones sobre políticas específicas hasta acuerdos generales de carácter presupuestal. Las técnicas y modos de vinculación cubren un amplio rango que lo mismo incluye contactos informales de carácter personal que grandes reuniones oficiales, al igual que investigaciones de adversarios sobre escándalos de diverso tipo, debates o escauceos poco edificantes y discusiones cordiales. De acuerdo con el célebre *Reporte Final del Comité Conjunto sobre la Organización del Congreso de los Estados Unidos*, las relaciones entre los poderes públicos – conflictivas o cooperativas, competitivas o concurrentes, de confrontación o de consenso- varían en el tiempo, dentro y entre las distintas áreas de política.⁸⁵

⁸⁴ Wilson, Woodrow (1981). *Congressional Government: A Study in American Politics 1885*, Houghton-Mifflin, Boston, (reprint 1981), p. 297.

⁸⁵ Ver: Joint Committee on the Organization of Congress, *Final Report*, diciembre 1993.

Así, las percepciones sobre la interacción ejecutivo-legislativo admiten también un amplio espectro, hay quienes por ejemplo ven el conflicto entre los poderes como una condición necesaria y benéfica de control gubernamental, o incluso quienes la señalan como causa de la ineffectividad del gobierno. Sobre este punto en particular, hay coincidencia en señalar que en tiempos recientes la atención se ha enfocado sobre lo que se considera impactos adversos de la relación, resaltando la confrontación y la ausencia de cortesía y cooperación entre los representantes de ambos poderes. En un estudio elaborado en 1992 por el *Panel sobre el Congreso y el Ejecutivo* de la Academia Nacional de Administración Pública de los Estados Unidos, se afirmaba que algunos de los grandes problemas del país no estaban siendo atendidos adecuadamente, señalando como una de las principales causas el bloqueo existente entre el Congreso y la rama ejecutiva del gobierno. Enfrentados en un clima de desconfianza, a menudo paralizados, y en una posición de alejamiento político permanente: "...frecuentemente su relación es más de adversarios que como socios responsables de gobernar".⁸⁶

Así las cosas, uno de los problemas más frecuentes, en que puede derivar la adopción del principio de separación de poderes, según Diego Valadés, consiste en el diseño de instituciones que tienden a bloquearse generando rupturas, de lo cual son expresiones la parálisis legislativa y la descoordinación entre Ejecutivo y Congreso. De ahí que la clave de los sistemas apropiadamente estructurados resida, no en una separación rígida de poderes, sino en una serie de arreglos que permitan que entre los órganos del poder se produzca una relación simétrica, conforme a la cual, se produzcan los equilibrios políticos que permiten a cada institución alcanzar sus objetivos, y que garanticen a los destinatarios del poder que no haya excusas en perjuicio de sus derechos. Para Diego Valadés, los juegos del poder por sí mismos representan riesgos para la sociedad, por lo que siempre será importante adoptar fórmulas que reduzcan al máximo las tensiones, fricciones y enfrentamientos que resultan de la naturaleza "agonística" o beligerante del poder.⁸⁷ En este sentido, diseños constitucionales precarios afectan a los gobernados en términos de que además del eventual menoscabo de sus derechos dan lugar a omisiones que les privan de los satisfactores que el Estado está obligado a proveer.

⁸⁶ National Academy of Public Administration (1992). *Beyond distrust: building bridges between Congress and the Executive*, Washington, D.C., p. 1.

⁸⁷ "Por su naturaleza agonística, el poder genera enfrentamientos. Quienes luchan por permanecer en el poder o por acceder a él, sólo disponen de dos instrumentos a su alcance para alcanzar sus objetivos: los que ofrece la fuerza (política, económica, religiosa, social, mediática, militar, por ejemplo), y los que proporciona el derecho. El derecho por su parte, no excluye que los instrumentos fácticos sean utilizados, pero al menos ofrece reglas para la contención que, cuando son cumplidas, aseguran que no serán rebasados ciertos límites razonables y previsibles". Ver: Valadés Diego, op. cit. pp. 1-2, 7.

Resumidamente, la democratización y pluralidad políticas se reflejan en el mayor acceso de partidos de oposición a espacios de gobierno, al igual que en la existencia de los llamados "gobiernos divididos", en los que por carecer de mayoría absoluta en las cámaras, el poder ejecutivo no tiene asegurado el apoyo del congreso. Sin duda, esto es una condición que beneficia el control del gobierno y el seguimiento de las políticas públicas, pero representa también, el riesgo de hacer más lento e incluso paralizar el proceso decisorio de una administración pública que casi siempre llega tarde, contrastando con la dinámica y evolución de la vida pública.

2.4 LA ARTICULACIÓN "*CON EL ENTORNO*"

La dimensión que sugiere el título de este apartado en consonancia con la perspectiva analítica propuesta, parte del argumento elemental de que las instituciones de gobierno requieren de atender en forma simultánea relaciones *en lo interno* y *con el entorno*. Además del entrelazamiento intraburocrático, son igualmente significativas las relaciones de la administración pública establece con el *mundo circundante*: agentes sociales no estatales, individuales o colectivos y entidades emplazadas en el ámbito internacional dados los intensos procesos de mundialización e integración regional que experimentan los Estados nacionales. Al primer escenario lo designamos como *referente social*, al segundo *referente internacional*. Ambos se tratan en las siguientes páginas.

2.4.1 COORDINACIÓN SOCIAL: ARTICULACIÓN GOBIERNO-SOCIEDAD

La tesis básica que sirve para plantear un escenario social de coordinación gubernamental, es que la capacidad, y el patrón o estilo de gobierno han cambiado sustancialmente. Alejándose de la concepción tradicional para la cual gobernar era exclusivamente una actividad del sector público frente a un sector privado, no gubernamental, que se consideraba primordialmente como una fuente de insumos para el proceso de definición de las políticas. La propuesta del *escenario social* que se desarrolla en el presente inciso, no elude el hecho que la administración pública forma parte de un sistema más inclusivo como es la propia sociedad; representa más bien, una noción que designa la coordinación que la Administración Pública establece con la sociedad en el diseño e implementación de las políticas.

Desde este punto de vista, por demás interesante resulta el planteamiento de Luis F. Aguilar, quien destaca la noción de coordinación social como una vertiente de interpretación inexplorada en la forma de entender y practicar la tarea de gobierno: ex

post por sus efectos y *ex ante* por su propia organización y pautas de operación. En el primer formato del Estado social, la administración pública coadyuvó al orden social y generó procesos de regulación cohesión, regulación y coordinación social, como consecuencia de los bienes y servicios que proveía a los ciudadanos, contribuyendo con ello a disminuir los conflictos, la fragmentación social, los costos de la modernización económica, las conductas anómicas, y la tentación de seguir vías extrainstitucionales como medios de solución de los problemas.⁸⁸ En esta óptica, la primera administración pública fue un importante factor de coordinación social por los males y problemas que logró evitar o contener. Por otra parte, en la medida que la (*nueva*) administración publica cuestione y supere su autorreferencia gubernamentalista e incorpore formas diversas de participación ciudadana, representativa y responsable como condiciones de operación, se convierte en una forma de coordinación social que contribuye al orden, acoplamiento y cooperación social, o sea, en una forma de coordinación *ex ante*.

En este horizonte, la participación aparece como uno de los retos y estrategias críticas en la transformación del Estado. En política social, se acepta ampliamente que las reformas no son sustentables si la sociedad no se involucra en su diseño e implementación. Se plantea con ello, la necesidad de sustituir los modos de relación autoritarios, por el ejercicio de una autoridad cuya legitimidad se sustente en la pertinencia de sus propuestas y en acciones que sean moldeadas por la participación de los distintos actores y sectores implicados.

De esta manera, la participación no solamente aparece como una vía para fortalecer el sistema democrático, sino como un instrumento al que se le asocian importantes posibilidades gerenciales particularmente en el área social. Para Kliksberg la participación añade un “plus gerencial” a los proyectos en virtud de que ayuda a realizar detecciones correctas de las necesidades reales, genera ideas continuas sobre cómo mejorar la gestión del proyecto, aporta un control social en tiempo real de su ejecución. Provee un *feed back* permanente y convoca a “hacer suyo” el proyecto por parte de la comunidad. Frente a las alarmantes tendencias en el área social, Kliksberg advierte que la sociedad civil tiene que ser un actor activo de la política social y hacerse responsable del problema. La suma de Estado-sociedad civil a través de alianzas de todo orden los potencia mutuamente, amplía los recursos reales y maximiza las posibilidades de efectividad: “Lo que pueden hacer políticas públicas activa combinadas con el voluntariado, la responsabilidad social empresarial, la acción

⁸⁸ Aguilar Villanueva (1999), op. cit., pp. 140-146.

vecinal, el respaldo de las comunidades religiosas, la contribución de las universidades, es mucho más que los esfuerzos aislados de los actores”.⁸⁹

Acortar la brecha que separa al "demos" de las elites políticas constituye en la actualidad un propósito posible. Robert Dahl sugiere como elementos de esta solución (i) asegurar que la información sobre los distintos programas de acción política -adecuada tanto en su nivel como en su forma, y reflejando con exactitud el mejor saber disponible-, sea accesible sin dificultades a todos los ciudadanos; (ii) crear para todos oportunidades de acceso a la misma; (iii) influir en la elección de los temas sobre los cuales se dispone de la información antes mencionada; y (iv) participar de modo significativo en los debates políticos.⁹⁰ La factibilidad técnica de una solución como ésta reside, en buena parte, en las telecomunicaciones, a través de ellas virtualmente todos los ciudadanos pueden disponer de información -sobre las cuestiones públicas-, accesible de manera inmediata en forma y en nivel apropiados a cada ciudadano en particular. Los sistemas interactivos en este campo, ofrecen la oportunidad de formular preguntas, realizar consultas y participar en debates con especialistas, elaboradores de políticas públicas y con otros ciudadanos.⁹¹ Para Dahl, la eficacia de este proceso no requiere que todos los ciudadanos estén bien informados sobre cada asunto fundamental y obren en consecuencia, lo que se precisa es una *masa crítica* de ciudadanos bien informados, lo bastante numerosa y activa como para estabilizar y afianzar el proceso un *público atento*, un *demos* bien informado y ampliamente participativo que podría expandirse hasta abarcar el *demos* en su totalidad.

Viabilizar la participación social por supuesto, no es sólo una cuestión técnica, aunque las innovaciones hoy día, abren un horizonte amplio de posibilidades en el campo de la comunicación, esto es tan solo una parte de la solución. Lo difícil consiste en asegurar que los ciudadanos posean los recursos necesarios para participar en la vida política, lo cual tiene que ver, lo mismo con el acceso a empleo, bienes y servicios como con el fortalecimiento de la voz ciudadana. Si esto no se logra, al menos dos consecuencias inmediatas se pueden desprender de ello: la

⁸⁹ Kliksberg, Bernardo (2002). "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos", *Papeles de Población*, No. 34, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre-diciembre, Toluca, p. 21.

⁹⁰ El autor advierte que sin un empeño consciente y deliberado del uso de esa tecnología en bien de la democracia, también puede ser usada para dañar los valores democráticos. Ver: Dahl Robert (1993). *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires, pp. 406-407.

⁹¹ El autor se cuestiona sobre ¿cómo asegurar que la información tan fácilmente accesible al público sea la mejor con que se cuenta?; o bien, si ¿acaso las elites no podrían explotar las comunicaciones interactivas para manipular la opinión pública de modo de que sirva a sus intereses? ¿No será esta nueva tecnología una incitación permanente a que consoliden su posición de cuasi tutelaje, que ella misma ofrecía esperanzas de impedir?. Ver Dahl Robert, op. cit. p. 407.

exclusión no solamente impide que los ciudadanos participen en la vida política, sino que tomen parte de su propio desarrollo económico y social. En este sentido, la exclusión social es contraria a la participación social e impide integrar y articular la acción colectiva en una sociedad.

Frente a ello, el Estado tiene la responsabilidad de crear un ambiente que habilite y anime la participación de la sociedad civil, como parte de ello, el diseño de políticas públicas que movilicen el apoyo de la sociedad y potencien el capital social, generalmente se acepta que los logros en el desarrollo social, dependen de la capacidad de la gente para expresar sus demandas e involucrarse en una acción colectiva. De lo que se trata, según Menéndez, es de crear un Estado moderno, capaz de asociar al individuo, a las decisiones públicas y, plenamente asociado a las decisiones privadas, cuando éstas repercutan en la vida colectiva.⁹² En este horizonte, la concertación conlleva la posibilidad de dirimir los asuntos controvertidos mediante los mecanismos de resolución de conflictos previstos institucionalmente, al tiempo que se avanza en aquellos aspectos donde existen coincidencias. Enfatizar la importancia de la concertación como estrategia, implica concebir que la dimensión y trascendencia de los cambios propuestos hacen imprescindible fortalecer la participación y compromiso del conjunto de actores.

2.4.1.1 La participación en programas sociales

Existe un amplio consenso en que las reformas en la provisión de los servicios públicos no son sustentables si la población no forma parte de su diseño y ejecución, la mejora en la calidad de los servicios, supone el involucramiento de todos los actores en nuevas interacciones, comunicaciones y responsabilidades. La participación tiene que ver con el proceso mediante el cual las personas tienen el poder para tomar la iniciativa y la decisión de formular e implementar actividades y programas que atañen a su futuro. La participación aparece como una exigencia básica para lograr la efectividad y autosustentación de los programas sociales. Esto, en otras palabras, significa reconocer a la gente el derecho y la capacidad de crear y ser *socia* de su propio desarrollo. Al cuestionarse sobre las posibilidades de lograr una reforma estatal integral que se ligue virtuosamente con una transformación incluyente de la sociedad, Reppeto considera que la compleja relación entre el Estado y sociedad puede ser interpretada, entre otras posibilidades, mediante el análisis de

⁹² Menéndez, Antonio (1972). Comunicación social y desarrollo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 194.

las principales políticas públicas, en tanto las mismas expresan el accionar de actores fundamentales.⁹³

En la actualidad, el creciente interés mundial por la participación, proviene de la creencia de que ésta favorece el desarrollo de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes en los distintos actores así como el logro de importantes metas de carácter: *ideológico*, debido a que el dotar de poder a las personas despierta un mayor interés y corresponsabilidad en las decisiones que les afectan; *económico*, porque al variar y ampliarse el rango de actores, se puede disponer también de un rango más amplio de fuentes de recursos, y eventualmente poder transferir algunos costos de los proveedores hacia los consumidores; *político*, por el lado de los gobiernos la participación contribuye a fortalecer la legitimación y hacer a la gente corresponsable de los problemas sociales, por el lado de las personas, a ganar porciones de poder en la toma de decisiones y en la asignación de recursos; *programático*, en la medida que facilita la realización de programas o proyectos para atención a la demanda, cobertura, relevancia, efectividad, eficiencia, éxito, y sustentabilidad; y *creativo*, debido a que favorece el desarrollo de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes que habilitan a los actores para una mejor participación.⁹⁴

Al referirnos a este tema, conviene advertir la existencia de una diferencia sustancial entre participación e involucramiento. La participación significa que la comunidad tiene el derecho a ser parte de la acción y lo asume. Mediante el involucramiento, la comunidad es implicada o forzada a participar en la acción. La participación es sin duda más que el simple involucramiento: va más allá de una respuesta reactiva o pasiva.

2.4.1.2 Distintas clases de participación

En las organizaciones, los niveles o tipos de participación se encuentran relacionados con las competencias concretas de las personas que participan dentro de la institución y con el tipo de tarea que desarrollan. Debe admitirse también la existencia de decisiones que corresponden de manera exclusiva a las autoridades superiores. De este modo, en una organización pueden existir diferentes tipos de participación. Por ejemplo, Sheldon distingue la participación en función del acceso a la información, y

⁹³ Reppeto, Fabian (2000). "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana". En: *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, No. 16, febrero, p. 35.

⁹⁴ Shaffer, Sheldon (1994). *Participation for educational change, A synthesis of experience*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, p. 22-23.

por la intervención de los distintos actores en las etapas de implementación, consulta, decisión y el control de programas: (i) participación en la información, donde los involucrados son informados de las decisiones tomadas; (ii) participación en la implementación de lo que otros han decidido; (iii) participación en la consulta, luego de informar a los involucrados sobre las decisiones que se piensan tomar, se les pide su opinión para luego tomar la decisión; (iv) participación en la decisión, los involucrados son informados de las decisiones que se piensan tomar, se les consulta y las decisiones se toman en forma compartida; y (v) participación en el control, los involucrados son informados de las decisiones que se piensan tomar, se les consulta, las decisiones se toman en forma compartida y, además, los involucrados participan del control y seguimiento de las decisiones y acciones comprometidas.⁹⁵

En realidad, puede decirse que estos tipos de participación no son *buenos* o *malos* en sí mismos, se requiere evaluar la pertinencia de cada uno de ellos, en función de la situación a la que se busca dar respuesta. Así, el que existan diferentes niveles de participación no quiere decir pronunciarse por alguno de ellos como mejor que el resto.

En el contexto de los procesos de provisión de bienes públicos, de acuerdo con Finot, la participación puede referirse a: decisiones democráticas sobre asignaciones para el suministro de los bienes y servicios; procesos administrativos para la ejecución y control de cumplimiento de las decisiones políticas; así como a mecanismos de mercado adoptados para dicha provisión. En los dos primeros casos la participación puede ser directa o a través de representantes electos; en el tercero, sólo directa. Las primeras formas corresponden a la *participación ciudadana*; la tercera, a lo que Finot llama *participación económica*. La participación ciudadana en las decisiones políticas no se reduce a la que se hace efectiva a través del voto, la consulta ciudadana o de organizaciones políticas, incluye también la que se canaliza a través de las organizaciones sociales; lo mismo puede decirse sobre la participación en la gestión administrativa. De igual modo, la participación económica, se hace efectiva individualmente, mediante la concurrencia de organizaciones económicas y sociales en la provisión de insumos y bienes finales, o a través de la selección de proveedores directos. La participación ciudadana se realiza siempre referida a organizaciones estatales y no estatales, ya que, unas como otras pueden ser territoriales y funcionales.⁹⁶

⁹⁵ Ministerio de Cultura y Educación (1996). "Procesos orgánicos de participación", *Revista Zona Educativa*, Año 1 No. 8 MCE, Buenos Aires.

⁹⁶ Finot, Ivan (1998). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*, CEPAL, p. 20.

En suma, lo característico de las primeras dos formas de participación enunciadas, es que se refieren a intereses generales y en consecuencia todos los ciudadanos de un territorio deben tener igual derecho a participar, mientras que en la última, la participación ocurre en torno a intereses particulares.

2.4.1.3 La conexión entre descentralización y participación

Uno de los procesos asociados al cambio en la conformación de la acción colectiva, es la descentralización, que como ha escrito Kliksberg, "[...] puede ser en general la gran vía de democratización de nuestra sociedad, que acerque el Estado a la comunidad".⁹⁷ Cercanía, concebida como imprescindible en materia de programas sociales en la medida en que la formulación y ejecución de éstos, precisa captar la especificidad de las necesidades de cada comunidad y lo que sucede en ellas. Al advertir que no se debe convertir a la descentralización en un mito, ya que, si bien tiene importantes ventajas, entraña también riesgos, en opinión del autor, la descentralización de los programas sociales abre un relevante conjunto de posibilidades donde las mayores ventajas potenciales de la participación tienen un alto nivel de operatividad.

Si bien es una condición para la sustentabilidad de la descentralización, la participación activa tiene mayor viabilidad en espacios donde existe una descentralización significativa. Así, en cierto modo, lo que se espera que produzca la descentralización es, a la vez, una de las condiciones fundamentales para su surgimiento y consolidación. De lo cuál, se desprende que los programas sociales que operan en estas condiciones facilitan dicha participación, sobre todo cuando éstos tienen lugar a nivel de la comunidad.

La participación aparece así, como la condición fundamental para que la descentralización contribuya a aumentar la eficiencia en la provisión de bienes públicos. La participación que se refiere a las decisiones tanto sobre gasto como sobre aporte local, hasta en los ámbitos territoriales más reducidos, incluyendo las organizaciones de base, donde se viabiliza la participación deliberativa directa y, a partir de ellas, se aplica el principio de subsidiariedad del Estado.⁹⁸ Principio que implica aprovechar primordialmente capacidades actuales y potenciales de la sociedad civil para proveerse de bienes públicos y, que se ha denominado *capital social*. Categoría con la que se reconoce que el nivel y naturaleza de las interacciones

⁹⁷ Kliksberg, Bernardo, "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", en Kliksberg Bernardo (1997), op. cit., 97-98.

entre personas y grupos son cruciales para el bienestar, y que por lo tanto el *capital social* tiene un rol muy importante en el desarrollo de las políticas públicas.

En este mismo sentido, Evans aduce que la interacción *sinérgica* gobierno-sociedad puede ser uno de los elementos fundamentales para catalizar el desarrollo; la cooperación y las redes de compromiso cívico entre los ciudadanos pueden ser promovidas por entidades públicas y ser usadas para alcanzar el desarrollo. Aunque esta sinergia se produce mejor en sociedades igualitarias con estructuras burocráticas coherentes, admite también que una relación de este tipo, es edificable inclusive en circunstancias adversas como las que prevalecen en los países en desarrollo.⁹⁹ Al destacar el papel del Estado en este proceso, para Acuña, no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte. La dualidad del poder público [estatal y no estatal] muestra un círculo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como precondition de desarrollos inclusivos.¹⁰⁰ Planteado así, cuando el Estado se debilita, no se fortalece la sociedad civil, sino que se polariza más el poder. Asumir esta bipolaridad como una relación de exclusión significa su complementariedad.

2.4.1.4 La comunicación gobierno-sociedad

La apertura de la organización al entorno se basa en su mayor o menor capacidad para establecer y mantener con éste -a través de la comunicación-, intercambios de información para conocer las necesidades y expectativas que ella puede satisfacer e informarle sobre sus servicios o productos. La eficacia de las organizaciones se basa en la cooperación articulada de elementos especializados e interdependientes y, por tanto, en la eficacia y exactitud de sus comunicaciones. Al referirse al sentido social de la comunicación, luego de afirmar que el grado de desarrollo de un individuo, organización o sociedad puede medirse por su capacidad para comunicarse consigo mismo y con el mundo que le rodea, Menéndez apunta que: “[...] La comunicación social permite promover el desarrollo por medio de la aportación de la energía individual al bienestar social, el ser por el dar que define al *homo participans* y que se

⁹⁸ Finot, Iván, op.cit., p. 20.

⁹⁹ Ver: Evans, Peter (1996). "Government Action, social capital and development: reviewing the evidence of synergy", *World Development*, Vol. 24, No. 6, Great Britain.

¹⁰⁰ Acuña, Carlos (2002). "Empoderamiento y desarrollo inclusivo", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo, p. 22.

complementa con el *homo consumens* –el ser por el tener-, en combinación indispensable para perfeccionar el sistema social”.¹⁰¹

Entre las estrategias para impulsar las medidas de transformación del Estado, existe amplia coincidencia sobre la necesidad de fortalecer, no únicamente la articulación al interior del gobierno, sino entre éste y las personas, empresas, instituciones y demás actores en los diferentes ámbitos de la sociedad. Ello requiere de instancias y procedimientos de comunicación que permitan el conocimiento público de la información generada por el gobierno, así como el conocimiento por parte de éste, de las expectativas y reacciones de los diferentes grupos sociales.

No es necesario hacer demasiadas elucidaciones sobre la importancia y ventajas del proceso de comunicación gobierno-sociedad, la comunicación que permita el acceso público a la información generada por organismos públicos se revela como un espacio política o aun poco explotado. Un mayor y mejor flujo de información desde los organismos públicos hacia la sociedad tienen beneficios evidentes, “[...] En principio fortalece al sistema democrático en tanto contribuye a la formación de mejores ciudadanos. En segundo término, provoca un sinnúmero de efectos secundarios positivos sobre el sistema social al transparentar los procesos colectivos en donde el estado tiene incidencia [...]”.¹⁰² Se admite en este sentido, que una mayor apertura de los organismos públicos permite mejorar el desempeño de los diferentes actores privados, pero también de los mismos decisores públicos, conformando un proceso de retroalimentación positiva imprescindible para una gestión pública moderna.

La comunicación gobierno-sociedad ha de ser concebida y ejercida entonces como un proceso bidireccional, en el sentido no sólo de lograr una suficiente difusión de las políticas oficiales, sino de poder captar las reacciones de los diferentes grupos que tienen interés en los asuntos públicos. De la forma en que se articulen gobierno-sociedad dependerán muchas de las posibilidades y limitaciones para la puesta en marcha de programas sociales. Las experiencias muestran que la sinergia es una herramienta demasiado importante para ser ignorada en las políticas de desarrollo y el Estado tiene un papel muy importante que jugar en la creación de condiciones que favorezcan el surgimiento de relaciones *sinérgicas* con la sociedad.

¹⁰¹ Menéndez, Antonio (1972). *Comunicación social y desarrollo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, pp. 7-8.

¹⁰² Ver: INAP (1997). *Aportes para la agenda de la reforma del Estado. Derecho de los ciudadanos a acceder a la información existente en el Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires.

2.4.2 ARTICULACIÓN SUPRANACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De ser una noción utilizada hace ya más de una década en ámbitos académicos especializados para referirse a la dimensión internacional de la economía, hoy día, el concepto de "globalización" cubre incontables procesos cuyas consecuencias alcanzan prácticamente todas las dimensiones de la vida social. En semejantes circunstancias se produce un replanteamiento en el tipo de relaciones que los estados nacionales establecen con la sociedad civil, así como, con otros estados y sociedades nacionales. Como parte de este proceso, tiene lugar una suerte de *corrimiento* de las fronteras funcionales entre las diversas esferas de la acción social. En lo interno, determinados actores de gran capacidad económica, organizaciones no gubernamentales e instancias estatales locales se hacen cargo en forma creciente de la gestión de asuntos públicos. En lo externo, una constelación de actores -gobiernos y empresas extranjeras, conglomerados multinacionales, organismos multilaterales- parece restringir o condicionar cada vez más, los espacios de decisión autónoma de los estados nacionales en un mundo globalmente interconectado.

Así pues, al tiempo que el Estado nacional es afectado por un importante fenómeno de fragmentación endógena, en lo externo se articula crecientemente a la dinámica de entidades y sistemas supranacionales; instituciones que aunque formalmente tienen como objeto promover la cooperación, muy a menudo sus recursos y capacidad para producir políticas entran en conflicto con los intereses inmediatos de miembros individuales. Se traspasa con ello, la simple cooperación y se ingresa en el campo de un "supranacionalismo" cuyas implicaciones, chocan con las pretensiones de soberanía del Estado-nación.

La tesis del "vaciamiento de las soberanías" planteada por Habermas, se apoya en el argumento de la existencia de problemáticas que ya no pueden solucionarse dentro de los marcos del Estado-nación, por lo que resulta imprescindible proseguir con la ampliación de las facultades de acción política a nivel supranacional: la producción económica y su financiamiento, de las transferencia de tecnología, el tráfico de armamento, el comercio de drogas, la criminalidad, así como los peligros estratégicos y ecológicos.¹⁰³ Aunque se reconoce que un orden social más justo y pacífico no puede concebirse sin la capacidad de acción de instituciones internacionales -sobre todo sin procesos de coordinación-, al mismo tiempo se destaca que la globalización representa una amenaza a la, ya de por sí, frágil cohesión de las sociedades nacionales.

¹⁰³ Habermas, Jürgen (1993). Más allá del Estado Nacional, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 183-186.

No muy distinto es el análisis de Robert Dahl, para quien el impresionante aumento de la escala en que se adoptan las decisiones, comporta una notoria reducción de la capacidad de los Estado nación para controlar las decisiones vinculadas con los asuntos relevantes que le importan. Así como el surgimiento del Estado nacional redujo la capacidad de los residentes de una zona para ejercer control sobre las cuestiones relevantes para ellos mediante sus gobiernos locales, así también la expansión de actividades y decisiones en el orden trasnacional restringe la capacidad de los ciudadanos de un país para ejercer control sobre las cuestiones relevantes para ellos mediante su gobierno nacional: en esa misma medida, los gobiernos de los países se convierten en gobiernos locales. De este modo, la vida económica de un país, su medio ambiente, su seguridad nacional y su supervivencia dependen, y lo harán cada vez más, de actores y acciones que están fuera de las fronteras nacionales no sometidas en forma directa a su gobierno. Después de todo, para Dahl, la soberanía del Estado nación como lo fue la autonomía de la *ciudad-Estado*, fueron “más bien ficciones que hechos concretos”, en el sentido de que los conflictos internacionales, las rivalidades, las alianzas y las guerras han demostrado hasta que punto la autonomía o soberanía de los Estados era incompleta.¹⁰⁴

Así pues, la pertenencia a entidades o sistemas supranacionales, tiende a desvanecer los límites entre las políticas exteriores e interiores. Más y más, importantes acciones de las administraciones públicas nacionales de los distintos países parecen estar condicionadas por factores externos que por una voluntad endógena. Así las cosas, al tiempo que la descentralización replantea la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, la internacionalización trae consigo un creciente grado de apertura y vulnerabilidad de los Estados nación a fuerzas del contexto mundial. Este fenómeno alcanza lo mismo a los gobiernos que a la sociedad, e introduce en las respectivas agendas, políticas y programas que son objeto de una coordinación supranacional.

En esta misma línea de reflexión, para Oszlak la descentralización e “internacionalización del Estado”, son procesos simultáneos y complementarios.¹⁰⁵

¹⁰⁴ “La propia Atenas era algo más que una ciudad-Estado: regía todo un imperio, dependía en sumo grado del comercio exterior, participó a menudo en contiendas con otros países y en repetidas ocasiones buscó apoyo en algunos aliados. Roma fue un durante breve lapso una ciudad-Estado, pero la república nunca adoptó sus instituciones al expandirse. Lo mismo aconteció con los Estados nacionales, particularmente en Europa. Incluso la autonomía de Estados Unidos, aunque protegida por los océanos que le rodean, se vio reducida desde el comienzo por guerras o el peligro de que se desataran, las fuerzas internacionales (en su calidad tanto de país prestatario como prestamista) y el comercio internacional”. Ver Dahl, Robert (1993). *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires, pp. 383-384.

¹⁰⁵ Ver: Oszlak, Oscar (1996). “Estados capaces: un desafío de la integración”, Ponencia presentada para el Seminario-Taller: *La función pública nacional y la integración regional*, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo.

De forma que cuando a la delegación de autoridad a instancias supranacionales, se adiciona la transferencia de recursos y facultades decisorias a gobiernos locales y operadores privados, se produce una pérdida de competencias y capacidades decisorias tanto en el ámbito interno como respecto al ámbito externo: los Estados nacionales experimentan en muchos sentidos una especie de expropiación de su capacidad de decisión unilateral y autónoma sobre importantes aspectos de la gestión pública,

Vale la pena mencionar que históricamente dos teorías contrarias entre sí, han dominado el debate sobre los procesos de integración en el ámbito de las relaciones internacionales: “intergovernmentalismo” y “neofuncionalismo”. En la primera, se argumenta que los gobiernos nacionales determinan la naturaleza y alcance de la integración, actuando como gatekeepers entre los sistemas supranacionales y los sistemas domésticos. Los intergubernamentalistas ponderan el rol que desempeñan los gobiernos en la defensa de las preferencias nacionales en un entorno que se distingue por las presiones crecientes hacia la conformación de políticas supranacionales; es decir, las políticas globales resultan de los compromisos entre Estados soberanos que son los actores clave mientras, los organismos internacionales como las Naciones Unidas o el Banco Mundial constituyen instrumentos de las políticas de los Estados. En oposición a esta corriente teórica, para los neofuncionalistas las interacciones con el entorno mundial se traducen en una clara disminución del control de los gobiernos centrales en cuestiones relevantes para el Estado, considerando también un aumento en la participación de actores a distintos niveles.

Planteándolo desde otro ángulo, el establecimiento de formas de articulación supranacional de las administraciones públicas puede explicarse en gran medida por el financiamiento externo del desarrollo social, donde la prestación de importantes bienes y servicios de carácter general, se sustenta en la cooperación internacional. De esta forma, “los bienes públicos nacionales” se convierten cada vez más en “bienes públicos internacionales” -regionales y mundiales- y viceversa, de ahí que su gestión y los problemas asociados a ella, se trasladen de la esfera del interés nacional al internacional. La necesidad cada vez mayor de la gestión concertada de políticas relacionadas a bienes y servicios públicos generales, se está expresando en acuerdos transnacionales sobre dichas materias en un número en rápida expansión.

Deacon se refiere a la “globalización de la política social” y a la “socialización de las políticas globales” para dar cuenta de un importante cambio en la naturaleza y orientación de las actividades de política social, que pasa de ser un asunto del

sector estatal y no gubernamental al interior de un país, a ser un asunto de carácter supranacional.¹⁰⁶ De esta manera, la competencia económica entre países pudiera estar llevando a trasladar los costos económicos de la protección social buscando con ello ser más competitivos claro, a menos que haya regulaciones supranacionales que lo desalienten. Las implicaciones de la presente fase de mundialización en la política social es un tema que no ha recibido suficiente atención, con excepción del análisis del supranacionalismo en contextos subglobales como la Unión Europea, donde se han abordado cuestiones relacionadas con el futuro de la democracia social escandinava en el marco del incremento de la competencia económica y de la “europeanización”; o bien, como el examen comparativo de las tendencias de bienestar. Sin lugar a dudas, una expresión de la globalización de la política social, es que las agendas de los encuentros entre países tratan cada vez más de cuestiones sociales y medioambientales

El declive relativo del poder de los gobiernos nacionales frente a la movilidad global de los capitales desafía los tradicionales marcos de análisis de la política social de diferentes maneras. Para empezar, es esencial prestar mayor atención a actores supranacionales en las explicaciones sobre los cambios experimentados en este campo. En segundo término, introduce nuevas cuestiones sobre el tema en al menos tres formas: regulación, redistribución y provisión. La primera involucra aquellos mecanismos e instrumentos que a nivel global buscan regular los términos del intercambio y operación de las empresas en nombre de los intereses de la protección social y de los objetivos de bienestar, que aunque a este nivel se encuentren en una etapa temprana, puede destacarse la regulación social de capitalismo practicada por la Unión Europea que puede ser aplicada con el tiempo en el *global playing field*. La segunda forma, tiene que ver con la redistribución entre países que opera en la Unión Europea a través de organismos que aseguran cierto grado de apoyo a las regiones más atrasadas; es decir, mediante la transferencia de fondos de las regiones prósperas a las regiones menos desarrolladas. Finalmente, la tercera es la que se refiere al hecho que las personas son dotadas de determinados derechos de ciudadanía por agencias u organismos que actúan a nivel supranacional: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o el Consejo de Europa que faculta a los ciudadanos de la región a llevar a la Corte de los Derechos Humanos de Estrasburgo, si creen que sus derechos han sido afectados.

¹⁰⁶ Ver: Deacon, Bob (1997). *Global social policy: international organizations and future of welfare*, Sage Publications, London.

Por otra parte, la mayor parte del financiamiento externo de los países "menos adelantados y otros países de bajos ingresos", procede de fuentes oficiales y, para muchos de ellos, la denominada *Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)* constituye la principal, y prácticamente la única fuente de financiación externa. Razón por la que la asistencia oficial para el desarrollo tiene un papel decisivo en la ayuda a un gran número de estos países. Se hallan consideradas en el rubro *AOD* las aportaciones de recursos a los llamados países en desarrollo, procedentes de fondos públicos, canalizados en forma directa mediante ayuda bilateral, o como ayuda multilateral, a través de organismos que tienen como finalidad contribuir al desarrollo de los países receptores y que son otorgados en concepto de donaciones o préstamos en condiciones preferenciales.

En general, la cooperación internacional en tanto transferencia de capital, generalmente asume dos modalidades. Por una parte, aquellas operaciones de préstamos realizados en condiciones de mercado, que no se contabilizan como *AOD*, por otra, las operaciones realizadas en forma de donación o préstamo contabilizadas como *AOD*. Estas operaciones provienen del capital público, se complementan con el capital privado tanto de empresas lucrativas, como de organizaciones sin ánimo de lucro conocidas como ONG's. Estimaciones recientes indican que el 15% del total de los fondos de la *AOD* se utilizan con fines relacionados con los bienes públicos generales. Por consiguiente, para muchos países, este tipo de recursos prevalece como una fuente de financiamiento y variable determinante en la formulación y desarrollo de importantes políticas sociales

Este proceso de internacionalización, crea a los países receptores de ayuda, importantes compromisos; la agenda externa crea una agenda interna, y presupone capacidades de gestión más desarrolladas para cumplir al interior de cada nación, los acuerdos signados. Aun cuando usualmente el Estado nacional es el responsable de implementar los programas de este tipo, su desarrollo involucra un entramado de instituciones estatales y privadas, sometidas de esta manera, a nuevos marcos de funcionamiento y de relación.

La responsabilidad de ejecución de los programas auspiciados por instituciones supranacionales demanda gobiernos centrales fuertes. Del mismo modo, problemas de inestabilidad política, débil capacidad institucional y una baja competencia técnica de los niveles de la administración pública particularmente en el nivel local, podrían estar favoreciendo, por parte de los organismos internacionales, esquemas centralizados de coordinación. Lo señalado por el *Grupo Internacional de*

Trabajo sobre Educación (SIGE) en el *Foro Mundial de Educación*,¹⁰⁷ ilustra esta afirmación al establecer que el liderazgo del gobierno nacional en el diseño y la implementación de los planes y programas sectoriales de desarrollo generalmente es percibido como una condición para lograr la eficiencia y sustentabilidad de la cooperación para el desarrollo. Los gobiernos centrales deberían tener un fuerte mecanismo de coordinación mediante la cual se puedan negociar e integrar diferentes programas de ayuda en el marco de las prioridades nacionales de desarrollo.

En síntesis, una serie de decisiones fundamentales se moldean más allá de los límites del Estado nacional a través de sistemas transnacionales de influencia y poder. En los tiempos que corren, la vida económica, el medio ambiente, la seguridad y su supervivencia de los países dependen de fenómenos y actores situados más allá de los límites nacionales. Previsiblemente las fuerzas transnacionales continuarán erosionando la autonomía de los países en temas relevantes; con ello, las decisiones vinculadas con los asuntos que importan al Estado se encontrarán cada vez más alejadas de su control.

¹⁰⁷ Ver: Grupo Internacional de Trabajo sobre Educación (2000). *Construir alianzas eficaces con los proveedores de fondos*, Foro Mundial de Educación, Dakar, abril.

CONCLUSIONES

El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo, puede ser abordado desde distintos ángulos, bajo la orientación teórica de las líneas de pensamiento organizacional, administrativo, federalista, económico, y más recientemente a través del enfoque de redes. Dados sus objetivos, la perspectiva de análisis utilizada en el desarrollo de esta investigación se apoya substancialmente en las primeras tres opciones. En ello se consideró que aunque existen suficientes justificaciones para pensar la actividad del sector público en términos de redes, su modelo básico de conducta no es tal. No se ha buscado tampoco, el empleo de modelos económicos para explicar “la orientación de la acción” de los actores, ni el modo en que gestionan sus interdependencias al interior de las distintas unidades de la administración pública, o en las interacciones de estas con actores o grupos sociales y organismos de carácter internacional. Lo que esencialmente se sugiere con las categorías o *referentes de coordinación* que aquí se han planteado, es que los procesos gubernamentales –sea como redes, “clusters”, conglomerados, agregados interorganizacionales, o bien, como relaciones interburocráticas, interadministrativas e intergubernamentales-, constituyen complejos entramados cuyo estudio puede ser facilitado mediante categorías de análisis que destaquen los escenarios y horizontes de referencia donde se “encuadra” y “entreteje” la actividad gubernativa.

Las categorías de referentes de coordinación, resultan pertinentes en el sentido que permiten abordar el problema de la coordinación mediante su ubicación en “segmentos” específicos, sin perder de vista el curso o ciclo completo de las políticas, como en el caso de la política educativa en general, y de la evaluación de la educación básica en particular, ambas, objeto de nuestro interés. De esta manera, el tema general de la coordinación gubernamental, “se aclara” y adquiere connotaciones específicas a través de los distintos escenarios donde tienen lugar las interacciones que dan forma a las políticas; y que fueron esbozados en el presente capítulo: organizacional, sectorial, intersectorial, intergubernamental, legislativo, social e internacional. En cada uno de estos ámbitos, la coordinación tiene expresiones distintas, que van desde el logro de un orden cimentado en la jerarquía, hasta contextos donde la coordinación, en la perspectiva del Estado-nación –como “primera persona”-, significa ser parte de *procesos de sintonización* de carácter internacional, a través de políticas concebidas en términos subglobales y globales.

La diferenciación analítica de los procesos de fragmentación-articulación, puede constituir, en principio, una vía de acceso al análisis de la acción gubernamental que ocurre en una larga cadena, que eslabona conexiones "principal-agente"; enlaces dentro y entre sectores de gobierno; relaciones intergubernamentales; vínculos de los gobiernos con organizaciones descentralizadas, grupos políticos y ciudadanos; lazos entre políticos y directivos de entidades públicas; relaciones de estos directivos con los niveles inferiores a través de las líneas organizacionales de mando; interacciones en, o entre distintos sectores de la actividad gubernamental; y como parte de una sociedad globalmente considerada, vínculos con los gobiernos de otros países e instituciones supranacionales.

Debe decirse que los referentes de coordinación que se proponen, constituyen unidades analíticas en un doble sentido. Por un lado, denominan los contextos en que tiene lugar la actividad de gobierno, a manera de puntos obligados en el itinerario de las políticas. Por otro, a las perspectivas que justifican y compelen a las organizaciones a vincularse con otras organizaciones. Cada referente posee características propias en cuanto a racionalidad, marcos de acción, reglamentación y tipo de actores; elementos que en conjunto, moldean la acción gubernamental, determinando, por consiguiente, los significados, medios y fines que la coordinación tiene en cada caso. De ningún modo, estas categorías pretenden ser secuenciales, exhaustivas o excluyentes, en el sentido que aludan a procesos sucesivos de interacción circunscritos a los contornos que cada referente sugiere; más aun, reflejan procesos estrechamente concatenados con importantes traslapes, impactos e implicaciones mutuas.

Se ha considerado que al trabajar en torno a esta idea de *referentes de coordinación*, se podían retomar distinciones sobre cada uno de los campos en que se libra la acción de gobierno, que suelen ser abordados aisladamente; para intentar a partir de ello, ubicar y explicar el problema de la coordinación en la administración pública desde una mirada comprehensiva. Por consiguiente, no se pretende insinuar "nuevos" escenarios de la actividad gubernativa, sino llamar la atención sobre un conjunto de relaciones que se han vuelto más significativas para la actividad en sí misma, como en términos de su estudio. En su conjunto, los distintos referentes reflejan la complejidad del quehacer gubernamental de nuestro tiempo y que bien expone la política educativa objeto de nuestro interés.

Capítulo III

COORDINACIÓN Y “OPERATIVIDAD” DEL FEDERALISMO

El principio federal que en forma genérica alude a la celebración de un pacto entre dos o más poderes soberanos que deciden coexistir en un mismo territorio, se ha materializado históricamente en un sinnúmero de modalidades determinadas por las circunstancias particulares de las diversas sociedades que le han adoptado. Se estima que en la actualidad, alrededor del 40 por ciento de la población mundial habita en países que pueden ser considerados o denominados federales, gran parte de ellos, claramente "multiculturales" e incluso "multinacionales" en su composición.¹ En un mundo donde no existe correspondencia unívoca entre Estado y nación, lo mismo en América que en Europa, Asia o África, el debate sobre el federalismo adquiere relevancia en la búsqueda de una fórmula política que permita conciliar la inexorable diversidad al interior de los Estados con la necesidad de fortalecer la unidad nacional en el contexto de un mundo globalizado e interdependiente. Naciones con sistemas de gobierno federal y unitario, se enfrentan a fenómenos cuyas implicaciones difícilmente hubieran podido imaginarse hasta hace unas décadas.

Análogamente, en el plano internacional la tendencia creciente de los Estados a convertirse en miembros de organizaciones supranacionales, ha dado cabida a esquemas de integración regional que se sustentan en modelos híbridos donde se conjuntan instituciones de naturaleza confederal y federal. En un escenario por demás complejo, la teoría federalista tradicional que aborda el funcionamiento del Estado a partir de distintos centros de decisión política, a modo de un equilibrio territorial de poderes regulado por una constitución escrita, resulta hoy día insuficiente, para analizar las formas en que se rearticulan las sociedades y sus gobiernos.

¹ Según el *Handbook of Federal Countries: 2002*, de un total de 193 países aunque sólo 25 de ellos se rigen por el modelo federal, sus ciudadanos constituyen poco más del 40 por ciento de la población del mundo: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Etiopía, Alemania, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, St. Kitts y Nevis, Serbia y Montenegro, Sudáfrica, España, Suiza, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América y Venezuela. Ver Forum of Federations (2002). *Handbook of Federal Countries: 2002*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

En su dimensión operativa, el desarrollo de una asociación de naturaleza plural, mutua e interdependiente, propósito básico del federalismo, pasa necesariamente por la existencia de instituciones de gobierno adecuadamente comunicadas y coordinadas, que hagan posible que las partes en su conjunto, se beneficien de la gestión de los objetivos e intereses comunes. Así, aunque uno de los aspectos más importantes del sistema federal es el reconocimiento de que hay diferentes asuntos que requieren de políticas e instituciones asentadas en niveles de gobierno también diferentes, existen por igual cuestiones donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la intervención conjunta de organizaciones que pertenecen a gobiernos distintos. Esta interdependencia tiene importantes consecuencias en el sistema federal, por cuanto el logro de una mayor coherencia y efectividad gubernamental, exige crecientes esfuerzos de coordinación desde diferentes latitudes y en ángulos inéditos o poco explorados.

A diferencia del capítulo anterior, donde se aborda el tema de la coordinación a partir de los distintos escenarios en que tiene lugar y se estructura la labor de gobierno - desde el institucional al internacional, atravesando los de naturaleza sectorial, intersectorial, intergubernamental y social-, el presente capítulo explora específicamente el vínculo federalismo-coordinación, a la luz no solamente de su acepción normativa, sino de las principales variantes que esta forma de organización política ha presentado en el pasado reciente. Si bien los problemas de coordinación no son exclusivos de los países que se gobiernan bajo el principio de organización federal, la intención de plantear la vinculación analítica de ambos temas -sin que necesariamente se trate de una correspondencia unívoca o de "subordinación" conceptual en el sentido que el federalismo pueda poseer mayor amplitud temática-, constituye un paso metodológico en nuestro interés por destacar en los capítulos posteriores, su incidencia en el devenir de las políticas de carácter nacional particularmente en la que constituye nuestro estudio de caso.

El propósito en última instancia: ubicar el significado y relevancia que tiene la coordinación en la "operatividad" del sistema federal. Esto, si se asume que toda federación lo es en la medida que cumple la condición de combinar el *self-rule* con el *shared-rule*. Es decir, en la compatibilidad del autogobierno en algunas materias con el cogobierno en otras; y por consiguiente, que la coordinación de las partes gobernantes sea indispensable para el funcionamiento de la federación

3.1 FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO

El término federalismo procede del latín *foedus* que significa “pacto, convenio o alianza” por virtud de la cual, cada una de las partes cede una porción de su autonomía en favor de la *unión*, al tiempo que preservan lo esencial de su identidad y poder individuales. Este principio de organización puede aplicarse en teoría, a cualquier nivel de la interacción humana, la diversidad de usos posee un amplio rango de acuerdo a la naturaleza de los propósitos que motivan la asociación. De modo tal, que bien podría aplicarse a un contrato entre individuos, a un enlace matrimonial, a un acuerdo entre gobiernos, al diseño de un nuevo Estado-nación, o a la formación de organizaciones internacionales a nivel regional o mundial. Sin embargo, en su caracterización más general, remite a la asociación de grupos que se unen por mutuo acuerdo para la búsqueda de propósitos comunes; puede decirse entonces, que el federalismo parte de reconocimiento de distintos grupos sociales y del supuesto fundamental de que es posible una organización más amplia y positiva de los mismos, a través de la coordinación. Esto supone la aplicación del principio no solamente en el acto que crea la asociación: más importante es aplicarlo en la operatividad, mantenimiento y desarrollo de dicha unión.

Desde el punto de vista sociológico, el federalismo surge de la alianza de entidades autónomas, pero no del resultado de una unidad disolvente. Por tendencia natural como ha escrito Faya Viesca, “[...] todo organismo autónomo aspira a conservar y expandir su libertad y autonomía; pero también su misma naturaleza en respuesta a sus propios instintos de conservación, exige la necesidad de una subordinación a formas superiores de integración, con la finalidad de que esta unión posibilite y potencie su autonomía y libertad”.² El federalismo tuvo también en sus orígenes, una connotación moralista a partir de la distinción religiosa entre *libertad natural* y *libertad federal*, concibiéndose a esta última como “la verdadera libertad” que únicamente puede alcanzarse combinando el dominio moral con el civil, es decir, en referencia al convenio de Dios y el hombre, en las leyes morales y en el terreno de los acuerdos políticos y constituciones de los hombres mismos.³ Para Elazar, el federalismo tiene su origen en la necesidad de los pueblos de unirse para conseguir objetivos comunes, permaneciendo a la vez separados para preservar sus identidades

² Faya Biseca, Jacinto (1988). *El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, p. 21.

³ En discurso pronunciado ante la corte general de la Bahía de Massachusetts en 1645, el gobernador John Winthrop afirmó que la libertad federal o moral: “...es el propio fin y objeto de la autoridad y no puede mantenerse sin ella, y es una libertad sólo para aquello que es bueno, justo y honesto”, cit. pos. Schechter, Stephen. (2000). Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos: En: Márquez Padilla, Consuelo y Julián Castro Rea, op. cit., pp. 29-30.

respectivas.⁴ Es en este sentido, que las partes preceden a la asociación, cuya existencia no puede anular su libertad o autonomía, y es a través de esta reunión que éstas encuentran los medios para la satisfacción de sus propios fines y de otros de naturaleza amplia y superior. En tanto forma de organización del Estado-nación, por virtud del federalismo los Estados deciden asociarse y se convierten en unidades constituyentes de la soberanía nacional con representación en el gobierno general; pero resguardan la posesión de ciertas facultades exclusivas y esenciales de su poder soberano.

Althusius autor de *Política* en 1603, a quién usualmente se le considera como el primer federalista de la época moderna, plantea la poliarquía como el equilibrio político entre las distintas unidades territoriales en oposición al concepto de soberanía absoluta y perpetua de Jean Bodin -autor de *Los seis libros de la República*-. Mientras que para este último, toda república, toda corporación, todo colegio y toda familia se gobierna por mando y obediencia, una vez que la libertad natural que corresponde a cada uno para vivir a su arbitrio es puesta bajo el poder de otro; Althusius concebía la soberanía como un poder supremo pero no vitalicio ni por encima de la ley oponiendo resistencia a la transferencia absoluta y perpetua del poder supremo del pueblo al príncipe soberano, por ello escribió: "El objeto de la política es la asociación de carácter simbiótico que se obliga recíprocamente por medio del pacto expreso o tácito en la mutua comunicación de todo aquello que es útil y necesario para el ejercicio y plena realización de la vida social". La comunicación a la que alude Johannes Althusius, involucra las cosas, los servicios y los derechos comunes a través de los cuales, se satisfacen las numerosas necesidades de cada una de las partes, con lo que "[...] la autosuficiencia y mutualidad de la vida y la sociedad humana son alcanzadas, y la vida social es establecida y conservada".⁵ De este modo, atañe al federalismo el mantenimiento de una pluralidad de instituciones privadas y públicas, corporativas y territoriales, adecuadamente comunicadas e interdependientes de forma que participen y se beneficien en su conjunto de los intereses comunes.⁶

Por su parte, en *El principio federativo* (1863), Pierre Joseph Proudhon formula una dura crítica al modelo de Estado nacional unitario -que la Revolución Francesa confirma, al sustituir únicamente el sujeto de soberanía, pero no el carácter absoluto e indivisible de ésta-, y se refiere al carácter contradictorio existente entre la separación

⁴ Ver: Elazar, Daniel. (2002). *Opening the third century of american federalism issues and prospects*, Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, s.p.

⁵ Ver: Althusius, Johannes (1994). *The Politics*, Press Boston, Boston, 1964.

de poderes como garantía fundamental del gobierno libre y el mantenimiento del centralismo territorial del Estado.⁷ Es a partir de ello, que el pensador francés, entiende al federalismo como la fórmula que hace posible conciliar autoridad y libertad, justicia e igualdad, a partir del pacto y de la libre convivencia de ciudadanos y Estados

En oposición al *Contrato social* de Rousseau, Proudhon plantea el *contrato federativo*; entre ambos "hay la distancia entera de la realidad a la hipótesis". Al aclarar su idea de federación (*Dégagement de l'idée de Fédération*), señala que se trata de un contrato sinalagmático (*synallagmatique*) y conmutativo (*commutatif*). Para que se cumplan estas condiciones, es indispensable que el ciudadano, al entrar en la asociación: (i) pueda recibir del Estado tanto como le sacrifica y; (ii) conserve toda su libertad, soberanía e iniciativa en todo lo que no se refiere al objeto especial para que el fue celebrado el contrato y se busca la garantía del Estado. Lo que constituye la esencia del *contrato federativo*, "...es que en este sistema los contrayentes, jefes de familia, municipios, cantones, provincias o Estados, no solamente se obligan sinalagmática y conmutativamente, los unos para con los otros, sino que también se reservan individualmente al celebrar el pacto, más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden".⁸ Exminadas así las cosas, el contrato de la federación tiene las condiciones para garantizar a los Estados miembros su soberanía, su territorio, la libertad de sus ciudadanos para resolver sus disputas; así como, para proporcionar la seguridad y la prosperidad común. No obstante, este contrato, a pesar de los intereses comprometidos, es un contrato esencialmente restringido por cuanto la autoridad no puede prevalecer sobre el elector; las asignaciones federales nunca deben exceder aquellas de las autoridades locales o provinciales, ni estas últimas soslayar los derechos y libertades del hombre y el ciudadano.

En la tarea de ubicar al Estado federal no se puede prescindir de la comparación con otras formas de organización política como el *Estado unitario* y la *confederación de Estados*; más aun si se tiene en cuenta el amplio consenso en situarlo analíticamente entre ambos modelos. En el primero, la estructura política es homogénea e indivisible, los miembros no disponen de leyes ni de gobiernos propios, las normas son establecidas por un sólo centro de decisión; en el segundo, las partes mantienen sus libertades originales y su autonomía, adoptando las decisiones centrales sólo cuando éstas

⁶ Caminal, Miguel (2002). *El federalismo Pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona, pp. 57-58.

⁷ Ver: Proudhon, Pierre-Joseph (1985). *El principio federativo*, Gernika, Madrid.

⁸ Idem.

favorecen de alguna manera sus intereses. Los miembros de una confederación pueden tener relaciones con el exterior en virtud que en un Estado federado las partes no poseen facultades en materia de relaciones exteriores; en todo caso, la relación con Estados extranjeros se realiza con la mediación del gobierno general. En este tipo de regímenes, las normas del gobierno central obligan por igual a ciudadanos y a las distintas autoridades en el territorio nacional, siempre y cuando se cumplan los principios de legalidad y de respeto a las esferas de intervención de los gobiernos de carácter local.

Aunque hay quien sostiene que el principio federal es tan antiguo como el hombre mismo, es en Norteamérica donde se consigue por primera vez organizar un Estado a partir de un pacto federal. Con ello, una nueva forma de entender y asumir el federalismo que desde entonces, habría de servir de modelo a los diseños constitucionales en numerosos países en todo el mundo. Aunque por ejemplo en Europa occidental durante el siglo XIX había un predominio del modelo centralizado, en el proceso de descolonización desarrollado en el siglo XX -Canadá, Australia y la India-, una de las tendencias principalmente seguidas fue el modelo federal. Los principios básicos de organización contenidos en la constitución norteamericana esbozada en la *Convención Constitucional de Filadelfia*, fueron adoptados por naciones que percibieron en el modelo federal, una solución a los problemas de gobierno. Hay que decir, sin embargo, que en algunos casos lejos de alcanzar resultados similares, su adopción llevó a formas de gobierno aún más centralizadas.

Al destacar la conveniencia de distinguir entre *federalismo* y *sistemas políticos federales*, como dimensiones normativa y descriptiva de una misma cuestión, Watts señala que el primero, es un término referido a la defensa de un sistema que conjunta elementos de un gobierno compartido y de autogobiernos locales basado en la hipótesis de que la unidad y diversidad pueden alcanzarse acomodando, preservando y promoviendo identidades distintas en el marco de una unión política más amplia. El segundo, es un término que se aplica a una categoría extensa de sistemas políticos en los cuales, en contraste a una sola fuente de autoridad central que caracteriza a los sistemas unitarios, existen dos -o más- niveles de gobierno, combinando elementos de gobierno compartido a través de las instituciones comunes con formas de autogobierno local a través de las unidades constitutivas.⁹ Desde esta perspectiva, como parte del conjunto de los sistemas de carácter federal, existen: *Uniones*, en las cuales las partes constituyentes preservan la integridad primordialmente mediante órganos de gobierno comunes más que a por estructuras de gobierno dual; *Uniones*

⁹ Watts, Ronald (2001). *Models of federal power sharing*, UNESCO Blackwell Publishers, pp. 23-27.

constitucionalmente descentralizadas, que son básicamente de carácter unitario en el sentido de que la autoridad en última instancia la ejerce el gobierno central incluso cuando las unidades de gobierno posean algún tipo de autonomía funcional; *Federaciones*, que combinan gobiernos constitutivos “fuertes” con un gobierno general también “fuerte”, cada uno investido con poderes constitucionalmente delegados por el pueblo y donde ambos son responsables ante los ciudadanos que les eligen; *Confederaciones*, que ocurren cuando las partes dan lugar a un gobierno común limitado al logro de determinados propósitos como la defensa o por razones económicas, gobierno que además de ser dependiente de las partes posee sólo de manera indirecta una base electoral y fiscal en tanto que los gobiernos miembros actúan como interlocutores entre el *common government* y los ciudadanos;¹⁰ *"Federacy"*, estas se refieren a un esquema en que la unidad más grande esta ligada a pequeñas unidades, en el que estas últimas retienen una autonomía substancial y tienen un rol mínimo en el gobierno de la primera. Además de que la relación entre ellas puede ser disuelta únicamente por mutuo acuerdo;¹¹ *Estados asociados*, en este esquema las relaciones son similares a las *federacies*, pero pueden ser disueltas por cualquiera de las unidades que actúan exclusivamente bajo las condiciones previamente establecidas; *Condominios*, que tienen que ver con relaciones en las cuales una unidad política funciona bajo el gobierno de dos o más estados externos en tal forma que los habitantes tienen un autogobierno substancialmente interno y finalmente; *"Leagues"*, se trata de vínculos entre unidades políticas para propósitos específicos que funcionan a través de un secretariado común -*common secretariat*- más que un gobierno del cual los miembros se pueden retirar unilateralmente.

No esta demás subrayar aquí los problemas que conllevan las clasificaciones nominales, en cuanto a que existen marcadas diferencias reales entre los Estados que pueden quedar ocultas por las denominaciones formales, aun entre aquellos colocados en una misma categoría.

Así las cosas, aunque la variación en los sistemas federales responde a que en cada caso se incorporan las propias condiciones históricas, culturales y económicas, toda federación se sustenta en el principio de poder compartido, entre al menos dos órdenes de gobierno -un gobierno central o federal y los gobiernos de las unidades constituyentes cada uno con poderes exclusivos- que se unen por mutuo acuerdo, en

¹⁰ Puede decirse que los Estados Unidos y Suiza, fueron ejemplo de ello durante los periodos que van de 1792 a 1847 y de 1789 a 1847 respectivamente. Hoy día, la propia Unión Europea es primordialmente una confederación, aunque ha venido incorporando en forma gradual rasgos de una federación.

¹¹ Un ejemplo de este tipo, es la relación que sostiene Puerto Rico con los Estados Unidos en la cual existe un alto nivel de autonomía para la *smaller unit*, pero a expensas de tener escasa influencia en las políticas de la *larger unit*.

el entendido que existe entre los mismos, confianza, respeto y el reconocimiento como iguales y libres para alcanzar uno o varios propósitos comunes. Dado que las jurisdicciones respectivas se encuentran definidas por una constitución y no por otro nivel de gobierno, formalmente no existe entre ellas una relación de subordinación. La flexibilidad experimentada en la distribución de poder entre las unidades gubernamentales así como, la forma en que se presenta el balance de dicho poder, constituyen expresiones reales del principio fundamental del federalismo. Así por ejemplo, en adición al gobierno federal, Canadá tiene provincias; Suiza cantones; Alemania länder; los Estados Unidos y México diferentes estados; Yugoslavia repúblicas y España regiones autónomas. En cualquier caso, el federalismo ha sido parte significativa del devenir histórico de los Estados-nación que le han acogido como forma de organización política.

3.2 RELEVANCIA ACTUAL DEL SISTEMA FEDERAL

Se estima que en la actualidad, alrededor del 40 por ciento de la población mundial habita en países que pueden ser considerados o denominados federales, gran parte de los cuales, son claramente "multiculturales" e incluso "multinacionales". En muchas partes del mundo el debate sobre el federalismo ha adquirido relevancia en la búsqueda de una fórmula política que permita conciliar la inexorable diversidad al interior de los Estados y la necesidad de fortalecer unidad nacional en el marco de un mundo globalizado e interdependiente. En algunos lugares la discusión ha llevado a la experimentación e implantación de importantes innovaciones, por ejemplo Canadá y Bélgica, que sobresalen como campos de estudio sobre la factibilidad de una convivencia binacional o plurinacional dentro del federalismo, mientras que en otros sin ser Estados nominalmente federales, han incorporado elementos propios de este modelo de organización. Lo mismo naciones con sistemas de gobierno federales que unitarios, encaran hoy día situaciones cuyas consecuencias difícilmente se hubieran imaginado hasta hace unas décadas.

En otro ángulo, a nivel internacional, esquemas de integración regional como la *Unión Europea* [anteriormente, la *Comunidad Europea*, y aun antes, el *Mercado Común*] y el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)* se sustentan en modelos híbridos donde se combinan instituciones de naturaleza confederada y federal. En estas circunstancias, la teoría federal que durante casi doscientos años ha sido utilizada para estudiar el funcionamiento de un Estado conformado por distintos centros de decisión política, a modo de equilibrio territorial de poderes y regulado por

una constitución escrita, actualmente resulta claramente insuficiente como marco de referencia y análisis de los múltiples sistemas de organización social que se “guían” por el principio federal. Diversas interpretaciones han surgido entonces, para dar cuenta de los modelos que se han sucedido en las federaciones.

3.2.1 LAS FACETAS DEL FEDERALISMO

Como referente imprescindible en la teorización de las formas y arreglos con que el principio federal se ha presentado, nuestro eje de análisis será de entrada, el caso norteamericano. En una perspectiva aceptada ampliamente, es común concebir la historia federal de Estados Unidos -desde sus orígenes y hasta los años sesenta-, a partir de dos grandes etapas: *federalismo dual* y *federalismo cooperativo*. De acuerdo con ello, se ha evolucionado de un modelo en el que las partes constitutivas de la federación tienen un peso político de primer orden, mantienen una relación de competencia entre ellas y donde la cohesión nacional es débil; a otro, en el cual la cooperación intergubernamental resulta inevitable y positiva, al permitir a las partes alcanzar objetivos compartidos a través de una relación de complementariedad.

El cambio entre un momento y otro se empieza a gestar con la crisis del sistema capitalista de 1929, bajo la influencia del *New Deal* de Roosevelt y los postulados de la teoría keynesiana que llevarían a la adopción de importantes medidas de cooperación entre los gobiernos, en un intento por hacer frente a la crisis económica. En este proceso, la importancia de los estados federados decrece mientras que el gobierno nacional, como representante de los intereses de la federación -apoyado en un poder fiscal sin precedentes-, desempeña un rol protagónico, derivando en el predominio de los intereses nacionales sobre los intereses locales.

En el *federalismo dual* prevaleció la discusión relacionada con la separación y balance constitucional de poderes, concretamente sobre la integridad e independencia de las jurisdicciones estatales. El carácter dual procede en parte, del empeño de los fundadores del federalismo en establecer una división de trabajo federal-estatal que permitiera crear una “unión más perfecta” donde la libertad la prosperidad y la paz pudieran alcanzarse y preservarse.¹² Del mismo modo, esta dualidad fue favorecida por la hipótesis sobre la existencia de dos órdenes de gobierno autosuficientes que al

¹² De hecho, a pesar de los desacuerdos entre “federalistas” y “antifederalistas” sobre los significados específicos de cada uno de estos propósitos, el consentimiento común en la necesidad de mejorar la unión, llevaría a unos y otros a transformar la confederación de 1871 en la federación de 1879.

estar completamente “equipados” con sus propias instituciones legislativas, judiciales y ejecutivas no tenían la necesidad de depender uno del otro.

En este contexto, al lado de las tareas relacionadas con el mantenimiento del orden interno y de la defensa de la unión frente al exterior, una de las principales responsabilidades asignadas a la autoridad nacional tuvo que ver con la atención de las “externalidades” económicas internas, -según lo expresa Kincaid-: “Promover la prosperidad para construir una gran república comercial fue uno de los objetivos que produjeron los poderes concurrentes y compartidos, con el gobierno federal teniendo la responsabilidad principal de regular las externalidades del comercio interestatal y exterior”.¹³ Conviene señalar que la implementación de estas funciones cuya asignación no fue objeto de mayores impugnaciones, daría con el paso del tiempo a la intervención creciente de las autoridades federales generando también profundas controversias.

En un escenario en que las grandes corporaciones industriales parecían amenazar democracia y los derechos laborales y donde los estados mostraron su incapacidad para regular el progresivo intercambio comercial interestatal y para proteger los derechos individuales, se apremió al gobierno federal a desempeñarse más como un gobierno central para dirigir la economía y contrarrestar el poder de las corporaciones. Así, el gobierno federal fue instado a poner mayor atención a los derechos de los Estados dentro de la unión, a los derechos de los trabajadores dentro de las empresas y sindicatos, así como a los derechos civiles de las personas. Desacreditados del “laissez faire” capitalista y el *federalismo dual*, en un entorno de profunda crisis económica, el remedio fue “puentear” la separación entre las autoridades federales estatales vía la cooperación intergubernamental, en un intento por movilizar los poderes de todos los gobiernos comprendidos en el sistema federal en torno de políticas de largo alcance, que dieran respuesta a los problemas sociales del país.

En la actualidad, frecuentemente se asocia al *federalismo dual* una connotación negativa, que mucho tiene que ver con la incapacidad gubernamental para hacer frente a las demandas de una nueva era industrial-urbana que generó numerosos impactos negativos que se extendieron más allá del alcance de la regulación estatal. Efectivamente, durante esta etapa el gobierno nacional no se ocupó suficientemente ni de las externalidades domésticas ni de los derechos al

¹³ La afirmación de Kincaid se sustenta en lo que establecen la sección 8 del artículo I y las secciones 1 y 2 del artículo IV de la constitución norteamericana. Ver: Kincaid, John (1996). “From dual to coercive federalism in american intergovernmental relations”. En: Jun S. Jong y Wright Deil S. (Eds.) (1996). *Globalization & decentralization*, Georgetown University Press, Washington, D.C., p. 31.

interior de los estados, sino de “asuntos externos” a la mayoría de ellos, como el comercio exterior o la segregación racial que no fueron del interés de muchos estados. No obstante, hay que decir que en fue en esta fase del federalismo, donde se estableció la primera, la más amplia, y la más étnicamente diversa democracia en la historia moderna.

El tipo de organización política que reemplazó al *federalismo dual* se conoce como *federalismo cooperativo*, un concepto que sugiere la necesidad de movilizar y articular todos los gobiernos bajo el liderazgo –que no predominio- del gobierno central. Entre sus principales rasgos, cabe destacar la “generosidad” fiscal del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y locales a través de subsidios, préstamos, gasto directo y otras transferencias que sirvieron no sólo al interés de estos últimos, sino a los del gobierno central en la promoción de sus objetivos políticos induciendo en ello a los otros ordenes de gobierno. Del mismo modo, dentro de este contexto emerge el gobierno local como el “tercer socio” en el sistema federal, debido a su creciente importancia en el sistema político electoral, los jefes políticos locales demandaron y recibieron un sitio “como iguales” en la mesa de negociaciones al lado de las autoridades federales y estatales. Así, bajo esta modalidad se empieza hablar de un sistema federal de tres niveles, aunque con el gobierno federal a la cabeza, los estados en la parte media y los gobiernos locales en la base.

En suma, a pesar de la expansión considerable del poder federal que -en opinión de Elazar-¹⁴ bajo el disfraz del *cooperative federalism* cambia su rol de soporte (*backstopping rol*) por otro de tipo restrictivo, el carácter cooperativo del federalismo en esta etapa, residió en que las políticas del gobierno central fueron ampliamente “solicitas” de los intereses estatales y locales aportándoles importantes beneficios directos e indirectos a sus autoridades. Además, de que muchos de los objetivos de la política nacional especialmente el desarrollo económico y los derechos laborales fueron logrados en esta etapa.

Sin tratarse necesariamente de etapas unívocamente delimitadas, en conexión con el federalismo dual y cooperativo se identifican variantes posteriores como la que corresponde a lo que algunos autores denominan *federalismo centralizado* que abarca desde la segunda mitad de los sesenta hasta 1980, en que el gobierno de la federación asume la mayoría de los problemas que confronta el país como “asuntos nacionales” que consiguientemente deben ser atendidos por la legislación y la burocracia federal. El concepto de *Great Society*, enunciado por Lyndon Baines Johnson 1964 como estrategia para elevar la calidad de vida estadounidense y

plantear su célebre “guerra a la pobreza” a través de una serie de medidas dirigidas a mejorar el desarrollo económico en las zonas urbanas deprimidas, representó el telón de fondo del *federalismo centralizado*. La Gran Sociedad se concibió y ejerció como una sola sociedad; “una frase singular y no plural”, un gran proyecto diseñado y dirigido federalmente a escala nacional.¹⁵ Aunque los medios procedieron en principio de fuentes locales, los programas desarrollados estatal y localmente, fueron posibles en gran medida a partir de la dirección y ayuda nacional. El presidente norteamericano Johnson designó a esta estructura de cooperación intergubernamental como “federalismo creativo”.

El “colapso” del federalismo cooperativo y la necesidad de un federalismo coordinado desde el centro, estuvo asociado al creciente activismo liberal en favor de los derechos civiles de las mujeres, de los jóvenes y de las minorías, así como, de la necesidad de reorientar las políticas federales de un enfoque territorial [Estados o localidades] a otro centrado en las personas [mujeres, negros, hispanos o gays que en su conjunto representaban la mayoría de la población].

En adición a los efectos producidos por la revolución de los derechos civiles, nuevas “externalidades”, en especial la degradación del medioambiente, fueron ubicadas en la agenda política nacional. El término “externalidad” como hace notar Kincaid, llegó a ser usual en el discurso político y desde entonces, ampliamente invocado para ayudar a legitimar la intervención federal en un amplio rango de campos de política.¹⁶ Necesariamente, las políticas nacionales de atención a los derechos civiles y a las nuevas “externalidades” fueron restrictivas para los otros niveles de gobierno en el sentido que prohibían u forzaban la acción estatal y local. Así pues, hay quienes identifican en el federalismo coercitivo (*coercive federalism*) una tercer era en el federalismo norteamericano. A diferencia del *federalismo cooperativo* donde las concesiones federales sirvieron para inducir la participación estatal y local, el *federalismo coercitivo* el gobierno central se apoyó abiertamente en mandatos y condiciones vinculadas a la ayuda federal.

Aunque para algunos estudiosos el *federalismo coercitivo* persiste como patrón predominante en el federalismo norteamericano, hay quienes distinguen la aparición de un nuevo modelo a principios de los setenta. En el contexto de la crisis del Estado de bienestar, el presidente de Estados Unidos Richard Nixon, en discurso pronunciado el 8 de agosto de 1969 para dar a conocer el *Plan de Asistencia Familiar*

¹⁴ Elazar Daniel (2002), op. cit., s.p.

¹⁵ Sundquist, James (1969). *Making federalism work. A study of program coordination at the community level*, The Brookings Institution, Washington, D. C., p. 12.

¹⁶ Kincaid John, op. cit. p. 41.

(FAP por sus siglas en inglés) -que reemplaza a diversos programas como, *Aid to Families with Dependent Children*, *Foods Stamps*, y *Medicaid*-, anuncia la determinación de lograr un *nuevo federalismo* a partir de la devolución de autoridad y responsabilidades a los Estados y de la descentralización del gobierno federal. Si bien, la participación estatal en los ingresos públicos fue uno de los principales métodos promovidos por la administración Nixon, lo cierto es que a final de cuentas en esta etapa se registró una importante reducción del gasto, particularmente de los presupuestos de asistencia social.

En otro plano de análisis, en el marco del debate actual sobre los procesos de rearticulación de las sociedades en el continente europeo, Caminal plantea la noción del *federalismo pluralista* en contraposición al *federalismo nacional*, a partir de la convicción de que la forma de organización política que sirvió a la formación del Estado-Nación puede ser ahora también, la vía para su transformación y para el reconocimiento de la "pluracionalidad". Para el especialista, el *federalismo pluralista* parte de la libertad individual y del reconocimiento de los derechos colectivos que se ejercen en un espacio social, político y jurídico concreto; ampara la plurinacionalidad y diversidad cultural; y tiene como objetivo "[...] la articulación de distintos ámbitos territoriales de gobierno, a partir de una concepción policéntrica de la estructura territorial de los poderes públicos, que contiene características simétricas y asimétricas en la organización institucional del autogobierno y en la distribución de competencias".¹⁷ Ciudadanía y nacionalidad en esta variante del modelo federal son conceptos distintos; pero interdependientes, que expresan en el primer caso, la igual condición jurídica y política del conjunto de ciudadanos y ciudadanas, en el segundo, la identidad nacional que incumbe a la libertad individual de cada uno, sin que le pueda ser impuesta al margen de su voluntad.

3.2.2 EL DEBATE DEL FEDERALISMO

Es evidente que no existe un tipo ideal del sistema federal, su concreción a través del tiempo ha dado lugar a múltiples variantes que tienen que ver con el grado de diversidad cultural o nacional, el número y tamaño de las unidades constitutivas, la distribución de responsabilidades legislativas y administrativas, el esquema de captación y asignación de recursos financieros entre los niveles de gobierno, el grado de centralización o descentralización, el grado de integración económica, el carácter y composición de sus instituciones centrales, los procesos de relación

¹⁷ Caminal Miguel, op. cit., pp. 41-42.

intergubernamental, así como, el rol de los gobiernos federales y locales en las relaciones internacionales. Más que descriptivo, el federalismo es un concepto normativo, cuya aplicabilidad a una situación concreta depende de la forma particular en la cual se adopta y adapta, lo mismo que del desarrollo de “innovaciones” en su aplicación.

Las tendencias generales del federalismo contemporáneo, pueden ilustrarse en primer término, con el carácter híbrido de la estructura institucional *post-Maastricht*¹⁸ que combina rasgos confederales y federales. En segundo lugar, la creciente inclinación de los Estados federales a convertirse en miembros constitutivos de federaciones más amplias y de organizaciones de carácter supranacional -e. g. Alemania, Bélgica, España y Austria en su calidad de miembros de la Unión Europea (UE), al igual que Canadá, Estados Unidos y México como países miembros del Tratado Libre Comercio de América del Norte.¹⁹ Una tercera tendencia contemporánea innovadora del federalismo, es la aceptación de asimetría o de la variación en la relación de unidades-miembro en una federación u organización supranacional como medio para facilitar la integración política.²⁰

Con relación a las modalidades de concreción del federalismo asimétrico, Auclair se refiere a dos posibilidades. Una consistente en el incremento de la autoridad federal en regiones donde la capacidad de los Estados para ejercer ciertas facultades es menos avanzada o se encuentra temporalmente socavada, en cuyo caso, la autoridad central se ejerce hasta que el gobierno subnacional alcance una posición que le permita desplegar dicha autoridad. La segunda forma de asimetría, también la más común, implica dar a uno o varios Estados miembros mayor autonomía.²¹ No obstante, que Malasia²² es la mejor ilustración de esto último, al tener

¹⁸ La *Unión Europea* (UE) surge el 1 de noviembre de 1993, fecha en que entra en vigor el *Tratado de la Unión Europea* o *Tratado de Maastricht* aprobado en Maastricht (Países Bajos) en diciembre de 1991 por el Consejo Europeo, es decir, por el pleno de los doce jefes de Estado y de gobierno de la Comunidad Europea-ratificado un mes antes por los doce miembros de la *Comunidad Europea* (CE): Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Reino Unido, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España. Con la entrada en vigor del Tratado, los países de la CE se convirtieron en miembros de la UE, que en 1995 se vio ampliada con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia.

¹⁹ El *NAFTA -North American Free Trade Agreement-* establece la supresión gradual de aranceles, y de otras barreras al librecomercio, en la mayoría de los productos fabricados o vendidos en América del Norte, así como la eliminación de barreras a la inversión internacional y la protección de los derechos de propiedad intelectual. El TLC como se le conoce en México, fue firmado por Canadá, México y Estados Unidos el 17 de diciembre de 1992, entrando en vigor el 1 de enero de 1994.

²⁰ Watts, Ronald L. (2002). *The relevance today of federal idea*, International Conference on Federalism Switzerland, Berne, pp. 1-4.

²¹ Auclair, Céline (2002). *Federalism: Its principles, flexibility and limitations*, 2nd International Conference on Decentralization, Manila, Philippines, July, p. 3.

²² Malasia se encuentra dividida en dos grandes regiones que comprenden un total de dos territorio federales y 13 estados. La *Región Oeste* dividida en el territorio federal de Kuala Lumpur y 11 estados: Johor, Kedah, Kelantan, Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, Perak, Perlis, Pinang, Selangor, y Terengganu. La *Región Este*

ciertos Estados como Sabah y Sarawak una mayor autonomía que otros en áreas como la fiscal, inmigración, comercio, pesca, comunicaciones y transportes con el propósito de proteger las características distintivas de éstos, el federalismo asimétrico se presenta también en España, Bélgica, Canadá, y la propia UE.

El modelo autonómico español se considera también un referente de esta clase de federalismo, en el que “no todas las subunidades del Estado federal poseen los mismos poderes”. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el federalismo asimétrico es ejemplo de la viabilidad de las “identidades nacionales múltiples y complementarias” lograda a través de la adecuada gestión de la multiculturalidad que pasa por: garantizar la participación política, la libertad religiosa y el pluralismo legal, además de desarrollar políticas socioeconómicas que promueven la equidad.²³ “La solución es crear instituciones formular políticas que permitan tanto un auto-gobierno que genere un sentido de pertenencia y orgullo por el propio grupo étnico como un gobierno compartido que genere apoyo a las instituciones y símbolos compartidos”, expresa Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD.

En este sentido, inclusive cuando en los sistemas federales, por principio las unidades constitutivas se consideran como iguales y con los mismos poderes legislativos, las constituciones de ciertas federaciones prevén una división asimétrica de funciones de acuerdo con las diferencias existentes entre los Estados miembros que pueden ser de carácter territorial, demográfico, lingüístico, cultural o religioso. Actualmente, en la construcción del Estado en países como Afganistán²⁴ –incluso en Irak- parece apostarse al federalismo, como una opción viable en la formación sociedades multiculturales y multiétnicas estables. Finalmente, una cuarta tendencia alude al ajuste que experimentan las relaciones intergubernamentales con la institucionalización de un nivel de gobierno adicional donde se discute y decide sobre asuntos globales o continentales, pasando de tres a cuatro niveles. En el caso de la UE: el municipal, el regional, el estatal y el europeo. Lo que abre el debate sobre la participación de las autoridades locales en los procesos de decisión supranacionales que afecten a sus intereses.

que conformada por los estados de Sabah y Sarawak, y el territorio federal de Labuan. Aunque se caracteriza por tener un sistema de gobierno altamente centralizado, Malasia ha concedido a los estados de Sabah y Sarawak poderes que normalmente pertenecen a la jurisdicción federal. Dichos estados son considerablemente más autónomos que otros en áreas como la fiscal, inmigración, comercio, pesca, comunicaciones y transportes. El objetivo es proteger las características distintivas de los dos Estados y sus intereses.

²³ Ver: UNDP (2004). Human Development Report, United Nations Development Programme, New York.

²⁴ No esta de más anotar aquí que la constitución de este país reconoce seis lenguas regionales y dos lenguas nacionales: *Pasto* y *Dari*.

En Europa ya hay precedentes de la presencia autonómica en Consejos de Ministros. Durante la presidencia belga, hace más de dos años, uno de esos consejos, el de Investigación, fue presidido por un político de una región autónoma belga. También el Reino Unido y Alemania aceptan la presencia de sus regiones en esos órganos, aunque con una función menos preponderante que en el caso anterior. En este momento, en España se discute sobre una fórmula que haga posible la participación de las comunidades autónomas en los Consejos de Ministro de la UE a partir del criterio de que el nivel de participación será pleno, si el asunto que se trata es de competencia exclusiva de las comunidades, y limitado, si es competencia exclusiva del Estado.

En este orden de ideas, de la revisión de temas abordados en la *Conferencia Internacional sobre el Federalismo 2002* celebrada en Berna, Suiza,²⁵ pueden derivarse otras importantes cuestiones relacionadas con el federalismo hoy día, mismas que se pueden clasificar en cuatro rubros:

► **Federalismo y política exterior.** El replanteamiento de las fronteras nacionales y la institucionalización creciente de una política global, están transformando las estructuras y procesos globales y regionales, con una intensidad sin precedente, las organizaciones internacionales se mueven a través de las fronteras para intervenir en los más diversos ámbitos. El fenómeno afecta también a los elementos que tradicionalmente han dado sustento a los Estados, o sea, a las personas, al territorio y al gobierno por ejemplo, conviene resaltar la usurpación de áreas que anteriormente se consideraban asuntos de política doméstica, así como la redefinición de las estructuras territoriales de los estados en cada país. La integración a escala supranacional es un factor contribuye a modificar la noción de lo que tradicionalmente se ha entendido por Estado. Los gobiernos enfrentan dificultades derivadas de la pérdida de regulación y mando, a la vez que en su interior, crece la demanda de actores locales por participar del derecho de co-determinar la política interior y exterior: "[...] el principio de unidad externa y de diversidad interna no refleja enteramente la realidad política de los Estados estructurados sobre bases federales". La verdadera imagen es la de diversidad en las dos dimensiones -en lo interno y frente al entorno-, la transformación internacional esta alterando el delicado balance entre el Estado central y los Estados miembros

²⁵ Ver: International Conference on Federalism 2002, *Summaries of the Conference Themes*, Berne, Switzerland, 2002, p. 3.

► **Federalismo y sociedades multiculturales.** Históricamente, el principio del Estado moderno es el de *nación*, concepto que excluye la idea de una *nación compuesta* cuya teoría y práctica se han sustentado en un paradigma que asume homogeneidad de uno u otro tipo dentro de la Nación-Estado. No obstante, en la actualidad, la emergencia de la multiculturalidad hace necesario encontrar instituciones, teorías y principios que sean capaces de manejar la diversidad. El federalismo debe ofrecer respuestas a los problemas de participación y manejo del conflicto en sociedades culturalmente divididas, la mayoría de los conflictos en esta clase de sociedades es un problema de Estado que no puede reducirse al tema de los derechos individuales o a la protección de las minorías. En este sentido, Céline Auclair indica que aunque el federalismo como sistema de gobierno ha sido algunas veces exitoso en dirimir esta clase de tensiones y mantener la unidad estatal, no siempre lo ha sido en satisfacer las demandas de grupos nacionales advirtiendo que las federaciones tienen que ser espacios políticos flexibles.²⁶

► **Federalismo y descentralización.** En lo que hace a la descentralización, sigue siendo una importante tendencia, lo mismo en países industrializados que en naciones en vías de desarrollo. A ella, se asocia la posibilidad de mejor gobierno, menos burocracia, mejor eficiencia, mayor rendición de cuentas, más participación y en suma, mejores servicios para responder a las necesidades de las personas; empero, se cuestiona actualmente si la descentralización podrá realmente cumplir con estos propósitos, especialmente en sociedades multiculturales.

► **Federalismo fiscal.** El tema de las asignaciones fiscales y funcionales, ha sido crecientemente objeto de debate en la última década no sólo en Estados federales, incluso en países con regímenes unitarios. La aceptación de un modelo que durante un largo tiempo consideró que la distribución de responsabilidades y recursos era esencialmente una tarea de la autoridad central, pierde legitimidad; el llamado *federalismo fiscal* se ha posicionado como un tema que concentra cada vez mayor atención. De un modelo cuyo federalismo hacendario consistió en definir los criterios y formulas apropiadas de asignación de responsabilidades a los niveles gubernamentales descentralizados, así como, las fuentes de los recursos correspondientes; se transita a otro, que plantea entre otras cuestiones proceder en sentido inverso; es decir, se discute acerca de la viabilidad, *pros*, *contras* e implicaciones políticas de un procedimiento de asignación *bottom-up versus top-down*. Esto representa un gran desafío particularmente en países en desarrollo o

²⁶ Auclair Céline, op. cit., p. 4.

en las llamadas economías emergentes donde la necesidad de mejorar la prestación de los servicios públicos y asegurar la estabilidad macroeconómica, deben lograrse en un entorno donde la capacidad fiscal a nivel local, se encuentra incipientemente desarrollada. En conexión con el planteamiento de cambio en la orientación en el modelo de asignación, se encuentra el debate en torno a la igualación de las disparidades fiscales, es decir, el respeto a los esfuerzos que dentro de un sistema federal se llevan a cabo para reducir el desequilibrio entre las jurisdicciones, cuya coordinación ha sido dirigida primordialmente por los gobiernos centrales. Si en la discusión actual se concluyera que esta igualación es necesaria e inevitable, cabría preguntarse entonces, cómo realizar esta compensación, no a través de un modelo vertical, sino en forma horizontal que implique la transferencia de recursos entre las entidades federativas: de aquellas con mayor capacidad fiscal a las de menores recursos.

Lo enunciado arriba es una apreciación sucinta de las cuestiones que hacen del federalismo, una forma de organización política de gran relevancia cuyos rasgos y desafíos dependen de la realidad política y diversidad social de cada país, más que de modelos estandarizados o estructuras ideales: la práctica es la que realmente define al Estado federal.

Con relación a nuestro tema de estudio, es esencial advertir que una de las cuestiones clave en la evolución del federalismo en sus distintas modalidades tiene que ver con los patrones de interacción de los gobiernos. En el desarrollo histórico de esta forma de organización política, es posible apreciar una tendencia constante a superar la disociación de poderes; por supuesto que este proceso tiene puntos de partida y trayectorias distintas en cada caso. En Estados Unidos, por ejemplo, ocurrió después de por lo menos un siglo en que se enfatizó la dualidad de poderes, en un afán por salvaguardar la integridad e independencia de los gobiernos estatales.

En casos como el nuestro, se ha realizado a partir de un centralismo justificado en sus orígenes por la necesidad de mantener la unidad nacional frente al exterior, y en lo interno para encarar la amenaza de segregación territorial; más adelante en la necesidad de reconstruir el Estado y materializar el proyecto de nación trazado por la constitución política de 1917. No obstante, el detonador en ambos casos, fue la creciente complejidad de las cuestiones sociales que orilló a replantear los marcos de acción que guiaban la actividad gubernamental. A partir de la crisis capitalista en 1929 y al amparo de los postulados de la teoría keynesiana se impone el horizonte nacional como referente de importantes medidas basadas en la cooperación dirigidas a encarar los problemas económicos y sociales, cuya magnitud desbordó los marcos

de referencia jurisdiccionales y administrativos existentes erigidos sobre una doctrina federalista que favoreció la actuación separada de los gobiernos sin referencia a los demás.

3.3 LA COORDINACIÓN EN EL SISTEMA FEDERAL

Dado que la esencia del federalismo consiste en la celebración de un pacto entre dos o más soberanías que acuerdan ejercerse y coexistir con respeto mutuo en un territorio determinado, una de las cuestiones centrales en la “operatividad” de este modelo de organización política, reside en la forma en que los portadores de dichas soberanías interactúan, y si la coordinación entre las estructuras de gobierno que ello supone, les permite atender apropiadamente los intereses y problemáticas comunes. El análisis del tema de la coordinación a través de esta perspectiva, nos lleva a tener en cuenta que el sistema federal, se sustenta en la distribución de competencias entre autoridades centrales y locales a través de una norma que se encuentra por encima de ellas, y que por integrarse con estados soberanos, este sistema no tiene en estricto sentido “niveles de gobierno” pues al tener un *status* similar, no existe entre ellos relación formal de subordinación.

El federalismo supone de igual forma la existencia de múltiples intereses y por tanto de conflictos que surgen de posiciones encontradas. Se trata de un sistema - como lo advierte Márquez Padilla-, que reconoce y prevé las disputas. Más aun, de no haberlas, el sistema federal sería innecesario: la inestabilidad e incertidumbre son por consiguiente, características estructurales de este sistema de gobierno.²⁷ En este sentido, uno de los principales problemas que ha enfrentado el sistema federal desde sus orígenes, ha sido el definir el criterio para determinar que atribuciones corresponderían a la federación y cuáles a los Estados miembros. Como lo ilustra el caso norteamericano, no se consideró conveniente definir en forma limitativa las atribuciones de los Estados constituyentes bajo la premisa de que la vida social genera incesantemente “nuevos asuntos” que exigen la rápida intervención de alguna autoridad; por otro, debió reconocerse la titularidad de las competencias de origen, ya sea para el Estado federal o para los gobiernos locales. Preocupados de su soberanía estos últimos, reclamaron ser los titulares originales de ésta, advirtiendo que únicamente aceptarían delegar aquellas atribuciones indispensables para las tareas de la Federación, como la atención de asuntos de carácter internacional y de aquellos estrictamente relacionados con el “interés común”. En un intento por evitar

²⁷ Márquez-Padilla, Consuelo (2000). “Hacia una teoría de la justicia federalista en relaciones internacionales”, en Márquez-Padilla y Castro Rea, op. cit, p. 52.

que el Gobierno Federal ampliara su esfera de acción, en 1789 los estados constituyentes promovieron la célebre décima enmienda constitucional (*Tenth Amendment*).

De igual manera, en el ámbito de las relaciones internacionales como se aprecia en el propósito de la Unión Europea por darse una constitución, han sido visibles las dificultades para alcanzar un consenso sobre un criterio de como repartir el poder entre Estados de diferentes dimensiones poblacionales y territoriales. Asunto en el que están de por medio, el ideal de la integración europea y la diversidad de intereses nacionales.²⁸ El proceso para establecer una *ley fundamental* a nivel continental ha expuesto las profundas divisiones dentro de un cuerpo que recién se ha extendido de 15 a 25 estados miembros, alcanzando una población cercana a 455 millones habitantes. En el centro de la polémica estuvo la propuesta para abandonar el sistema de votación establecido en el 2000 que da a países como España y Polonia casi tanto poder como el que corresponde a Alemania, cuya población es equivalente a la de ambos países juntos.

En este panorama, algunos países se oponen a lo que consideran la dilución de su poder dentro de la UE. El disenso previsiblemente continuará teniendo en cuenta la advertencia de Darton, sobre el hecho de que en cuarenta años de existencia, a cada nuevo ensanchamiento de la UE le ha seguido la necesidad de compartir más soberanía y de que alguien ponga las reglas en Bruselas.²⁹ Así pues, a poco más de dos siglos, el logro de fórmulas que garanticen la coordinación necesaria entre las diversas partes del sistema federal al tiempo que preserven y fortalezcan a éstas, es una búsqueda que continúa vigente.

Aunque el análisis del tema de la coordinación en el federalismo, nos remita fundamentalmente a la dimensión de las relaciones entre autoridades nacionales, estatales y locales, hay que asumir que las problemáticas de coordinación que inciden en la “operatividad” del sistema federal en su conjunto, se también producen en otros escenarios como resultado de circunstancias que “desde adentro y afuera”, han venido alterando la funcionalidad de los esquemas tradicionales de organización político-administrativa.

²⁸ Conviene apuntar que con el establecimiento de la constitución se pretende sustituir aproximadamente 80,000 páginas de múltiples tratados y acuerdos por un libro simplificado de reglas (*simplified rule book*) para todo el bloque europeo. Ver nota periodística en The Associated Press (2004). “European constitution summit collapses”, *The New York Times*, New York, 14 de diciembre.

²⁹ Darton, John (2004). “The new Europe, Union, but not unanimity, as Europe’s East join West”, *The New York Times*, 11 marzo.

De entrada, debe tenerse en cuenta que la coordinación es una premisa inherente al pacto federal. Primero, en el sentido de que cada sistema federal debe tener la capacidad y flexibilidad de conjugar la separación de poderes con la coordinación de funciones. El éxito federal en las funciones de gobierno, como señala Miguel Caminal: exige el equilibrio entre cooperación y competición entre los distintos niveles o ámbitos de gobierno, entre el gobierno federal y los gobiernos federados, así como entre los gobiernos de las distintas unidades federadas. Segundo, porque cuando dos o más soberanías acuerdan compartir ciertos poderes dan lugar a *instituciones de gobierno común*.³⁰ Es decir, al tiempo que a nivel local conservan atribuciones que se consideran importantes para atender asuntos específicos de una población asentada en un territorio en particular, deciden establecer un gobierno central que para su ejercicio se divide en los poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Lo que significa que a la división vertical de competencias y tareas entre el Estado central y los estados constituyentes, se suma la división horizontal de los tres poderes mencionados. Así, bajo el principio de “frenos y contrapesos” –*checks and balances*–, las atribuciones de los diferentes niveles y poderes de gobierno son “limitados” y mutuamente dependientes. Debiendo cooperar y coordinarse para cumplir con eficacia las funciones que les han sido encomendadas. En este orden de cosas, en el federalismo existe un nivel de competencias compartidas –federal- y otro de autonomía –llámese estado, provincia, länder, cantón, etcétera-, sin que ningún nivel esté subordinado al otro.

El propósito de esta precisión sobre la coordinación en el federalismo, obedece a la necesidad de ubicar al gobierno federal como un gobierno de naturaleza compartida, como una instancia que surge de la voluntad concertada de varias entidades soberanas que acuerdan ceder poder a cambio de cooperación. En esta perspectiva, la coordinación no es un asunto que se agote en el acto mismo del establecimiento de la unión, ni que tenga que ver exclusivamente sólo con las relaciones entre el gobierno central y los estados miembros o entre estos últimos, sino un tema medular de la relación hacia el interior del gobierno de la Federación. La coordinación gubernamental constituye un tema de múltiples dimensiones.

En el propósito de explorar la naturaleza de las facultades que origina la “operatividad” de un sistema federal cada vez más interdependiente, resulta oportuno tomar nota de Schechter quien distingue cinco posibilidades constitucionales de distribución del poder en el federalismo. En primer término, los poderes específicos asignados en forma exclusiva al gobierno general; en segundo, aquellos poderes conferidos exclusivamente a los gobiernos constituyentes; en tercero, los poderes que se

³⁰ Castro Rea, op. cit., pp. 111-157.

asignan como concurrentes y compartidas a uno y otro gobiernos; en cuarto lugar, los poderes que se prohíbe ejercer a uno o ambos gobiernos y finalmente, un conjunto de poderes no específicos o residuales que están reservados para un gobierno o el otro.³¹

Morton Grodzins caracteriza las *funciones compartidas*, como aquellas en las (a) que el poder relevante de toma de decisiones en la formulación de programas lo ejercen lo mismo quienes pertenecen al gobierno federal como quienes pertenecen a los gobiernos de los estados y de gobiernos locales; (b) cuando en la administración de una actividad determinada, los funcionarios públicos de todos los gobiernos tienen responsabilidades de importancia; y (c) donde los representantes de todos los gobiernos ejercen una influencia significativa en la ejecución de un programa determinado.³² En relación con esto, en términos de las relaciones de poder que producen los diferentes tipos de autoridad en un sistema federal, Wrigth distingue tres formas genéricas: *separadas o independientes (separated-independent)*; *superpuestas o interdependientes (overlapping-interdependent)*; e *inclusive dependientes o subordinadas (dependent-subordinate)*.³³

En la doctrina norteamericana, en consonancia con la citada enmienda, se consideran *facultades concurrentes* aquellas que pueden realizar los estados en caso de que la federación no ejercite las facultades que de manera expresa se le han sido delegadas con la reserva de que si ésta llegará a hacerlo, quedaría sin efecto la legislación de carácter local que hubiera sido expedida. Asimismo, se consideran concurrentes, las facultades no atribuidas a la Federación ni prohibidas a los Estados, donde cualquiera de los dos órdenes de gobierno puede legislar, aunque si lo hiciera la Federación, la esfera federal predominaría sobre la esfera local. Conviene mencionar, que si bien, no existe en el caso de la constitución mexicana la posibilidad de este tipo de facultades en el sentido en que éstas son consideradas en la doctrina norteamericana, el término *concurrentia* se emplea de forma indistinta para referirse a las facultades que los gobiernos deben ejercer coordinadamente en áreas de coincidencia e interés común.

En las interpretaciones sobre la naturaleza de las facultades que corresponden a cada orden de gobierno, se encuentra la que considera, desde el punto de vista jurídico, que al ser éstas excluyentes, no puede haber concurrentia entre las mismas, en el sentido que la exclusividad supone la no duplicidad. Sin embargo, más allá del

³¹ Schechter Stephen, op. cit., p. 36.

³² Morton, Grodzins (1966). *The American System: A New Governments In the United States*, Rand Mc Nally, Chicago, p., 11.

problema terminológico o legal, la concurrencia o coincidencia se dan en la práctica al tener los distintos órdenes de gobierno, ámbitos e intereses compartidos por el hecho de que éstos realizan acciones que tienen que ver con la misma población que comparte un mismo espacio público. Sierra Olivares, sostiene al respecto que "...aunque no se da la concurrencia de facultades desde el punto de vista jurídico, si se da una concurrencia en lo práctico en lo que son las facultades, o más bien las acciones de tipo común".³⁴ Con base en la experiencia nacional, Mauricio Merino habla de *áreas concurrentes* como aquellos espacios en que las instancias federales y estatales deben colaborar. Empero aclara, que "la coordinación no es concurrencia" considerando por un lado, que esta última, no supone subordinación de una parte a la otra, sino la suma de esfuerzos para evitar duplicidades e ineficiencias; y por otro, que la coordinación en la práctica ha significado la definición de propósitos por parte del gobierno central a los que deben incorporarse las entidades federativas.³⁵

Al enfocar el tema bajo una óptica por demás interesante, Núñez Jiménez identifica como causas de la coordinación intergubernamental, la concurrencia, el carácter auxiliar entre autoridades, la interdependencia técnica y el interés común.³⁶ La concurrencia se fundamenta por las competencias compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo que se hallan establecidas en forma explícita en la propia constitución y en otras normas legales. El carácter auxiliar entre autoridades, deriva de las facultades de auxilio establecidas por disposición constitucional, según las cuales, los poderes y los órganos de cada uno de los niveles de gobierno deberán apoyar a los poderes y órganos de otro nivel en casos explícitamente determinados. La interdependencia se origina en la naturaleza misma de los procesos técnicos y administrativos, que obligan al establecimiento de relaciones de coordinación entre los niveles de gobierno que en cada caso resultan involucrados. El interés común por realizar acciones en beneficio de los administrados, lleva a coordinarse entre sí a los ámbitos de gobierno existentes, con el propósito de racionalizar los esfuerzos y de un mejor aprovechamiento de los recursos.

Por nuestra parte, hay que decir que la concurrencia tiene que ver también con la atención de problemáticas que sobrepasan las capacidades y divisiones político-

³³ Wrigth, Deil S. (2001). *Public Administration and models of governance: federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management in the United States of America*, documento del Primer Congreso de Ciencia Política y Administración Pública, Pachuca Hidalgo, México, 28-30 noviembre, p.4.

³⁴ Ver: Sierra Olivares (1987). "Facultades exclusivas y facultades concurrentes de la federación, estados y municipios: la descentralización", en *Política y Administración Pública*, año 1, 2a. época, sep-dic., n° 7, México, 1987, s.p.

³⁵ Ver: Merino, Mauricio (1996). "Hacia la (re) construcción del federalismo", en *Revista Nexos*, No. 217, México, enero, s.p.

administrativas existentes. El hecho de que los gobiernos estatales y locales poseen diferentes grados de capacidad administrativa para formular políticas propias y operacionalizar proyectos conjuntos, explica en buena medida que estas tengan en cada caso trayectorias y logros dispares. En la práctica parafraseando a Ter-Minassian,³⁷ las instituciones débiles “pueden lanzar por la ventana” las ventajas teóricamente asociadas al federalismo y a la descentralización. La escasa habilidad técnica y la insuficiente capacitación en adición a la inhabilidad para formular e implementar programas de manera efectiva, son factores que se presentan lo mismo a nivel central y local. Estas circunstancias en buena medida, dan sentido a la afirmación de que la coordinación no es una cuestión meramente técnica o de simple voluntad política. Y, desafortunadamente, de ambas cosas hay mucho que hablar en las administraciones públicas.

Así, aunque teóricamente en un sistema federal cada orden de gobierno tiene sus propias esferas de competencia -el gobierno general o nacional como responsable de los asuntos que afectan a la totalidad del Estado y los gobiernos constituyentes que se ocupan de los asuntos que afectan a los Estados miembros-, en la práctica existen jurisdicciones difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental que dan lugar a lo que se ha dado en llamar facultades concurrentes del latín *concurrere* que significa “juntarse en un mismo lugar o tiempo”, o “coincidir en alguien o en algo”. Esto quiere decir, facultades que pueden ser ejercidas por diferentes órdenes de gobierno sobre los mismos objetos. Existen también atribuciones que no obstante referirse a la misma materia, se relacionan sólo con una parte de la misma, se habla entonces de facultades compartidas. Muy ilustrativo resulta ser el cuestionamiento formulado por Diamond en el sentido de *¿a qué gobierno o combinación de gobiernos se debe asignar un problema dado?*³⁸ Sean concurrentes, compartidas o coincidentes se trata en todo caso, de una clase de funciones en expansión que involucra a un mayor número de actores dentro y fuera de las administraciones públicas, cuyo reconocimiento y especificación gana terreno a nivel constitucional y en el sistema de leyes reglamentarias.

La presencia de interacciones de esta naturaleza se afirma cada vez más, inclusive en países de larga tradición federal. Resulta oportuno resaltar que en Suiza, considerada habitualmente como uno de los sistemas federales más avanzados, existen importantes regulaciones constitucionales sobre la coordinación entre la

³⁶ Núñez Jiménez, Arturo (1987). “¿Es posible lograr una gestión pública integrada?”, en *Política y Administración Pública*, año 1, 2º época, sep-dic, n° 7, México, p. 242.

³⁷ Ter-Minassian, Teresa (1997). “Decentralizing Government”, *Finance & Development*, No. 36, septiembre, p. 36.

Federación y los gobiernos locales. En su artículo 44, la constitución de este país del centro de Europa establece la obligación de ambas instancias de colaboración y apoyo en el cumplimiento de sus tareas a través de una relación mutua y recíproca. La participación de los *cantones*³⁹ en las decisiones de carácter federal se halla prevista en artículo 45, particularmente en lo que se refiere a la legislación Federal; del mismo modo, este precepto señala la obligación del gobierno federal de informar a los *cantones* en forma oportuna y completa de sus planes y de consultarlos si el interés de estos resulta involucrado.

En el sistema suizo existe lo que se ha dado en llamar *implementation federalism* (*Umsetzungsföderalismus*) como una importante materia de colaboración intergubernamental en la que si bien, los cantones deben participar en la implementación de leyes federales, se les reconoce importantes márgenes de maniobra a partir de condiciones y circunstancias particulares. A nivel institucional la necesidad de colaboración intergubernamental se refleja de manera significativa en la creación de órganos colegiados entre los que destaca la *Conferencia de Gobiernos Cantonales* instaurada en 1993, así como de diversas instancias *ad hoc* de carácter nacional y regional para facilitar la articulación entre los ministerios de los gobiernos nacional y locales.

Ante la existencia e importancia creciente de funciones compartidas en los sistemas federales, hay que asumir que uno de los principios esenciales del federalismo consiste en el compromiso que tienen los órdenes de gobierno para apoyarse mutuamente en el cumplimiento de sus responsabilidades. Justamente en el respeto a este principio -según Mader-,⁴⁰ reside el más importante elemento en el éxito de una federación sobre todo cuando diferentes comunidades con lenguas, culturas, religiones e intereses tienen que vivir juntas, la búsqueda de compromisos entre y dentro de todos los niveles, así como el llegar a soluciones mutuamente aceptables, es esencial para la supervivencia de un país.

A manera de síntesis, sobra decir que existen atribuciones constitucionales que los gobiernos no pueden pretender cumplir de manera aislada e independiente, lo cual es más notorio en lo que atañe a los gobiernos centrales, cuyas políticas de carácter

³⁸ Idem.

³⁹ Suiza cuenta con 23 estados, denominados cantones, de los que tres están divididos en semicantones con fines administrativos. Los cantones y semicantones son los siguientes: Argau, Appenzell Ausser-Rhoden (semicantón), Appenzell Inner-Rhoden (semicantón), Basel-Land (semicantón), Basel-Stadt (semicantón), Berna, Friburgo, Ginebra, Glarus, Graubünden (Grisones), Jura, Lucerna (Luzern), Neuchâtel, Nidwalden (semicantón), Obwalden (semicantón), Sankt Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn (Soleure), Thurgau, Tesino, Uri, Valais, Vaud, Zug y Zurich.

regional o nacional, deben contar con la cooperación de las autoridades estatales y locales para alcanzar sus objetivos o resultados. En un sistema que conlleva el trabajo entre instancias con importantes grados de autonomía -cuya relación se sustenta cada vez menos en la jerarquía-, requiere pensar el tema más allá de lo intraorganizacional para situarla en el ámbito de las relaciones que establecen diversas entidades en torno a la implementación de una política o programa en particular.

La coordinación adquiere mayor relevancia cuando en el desarrollo de estas acciones, intervienen -o ha de hacerlo- un mayor número de actores pertenecientes a diferentes ámbitos jurisdiccionales con palpables diferencias en su capacidad administrativa, es decir, cuando la implementación debe hacerse a través de sistemas *fragmentados*. En el terreno de la prestación de los servicios sociales, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la participación de organizaciones ubicadas no solamente en distintos sectores, sino que pertenecen a diferentes órdenes de gobierno, las consideraciones anteriores adquieren mayor validez, sobre todo si se toma nota de que éstos poseen importantes facultades coincidentes e interdependientes. Esto tiene implicaciones directas en términos de acción, por cuanto que para el logro de una mayor efectividad, es preciso formular diseños de trabajo a partir de una visión de más amplio espectro.

Esto nos lleva a la necesidad de analizar las facultades cuyo ejercicio se relaciona con la atención de importantes asuntos de interés común y que adoptan diferentes denominaciones: “concurrentes”, “compartidas”, “coincidentes” o “interdependientes” cuyo reconocimiento aunque gana terreno en el discurso político, a nivel normativo y programático, en la actividad cotidiana de gobierno producen controversias, contradicciones, incoherencias e ineficiencias.

3.4 FEDERALISMO Y COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

El federalismo forma parte esencial del devenir histórico de los numerosos Estados-nación, que han adoptado esta forma de organización política. Si ser la excepción, en nuestro caso, ha sido un asunto recurrente a lo largo de la historia nacional, en que la formación del Estado mexicano ha estado marcada por la tensión centro-regiones, en una incesante pugna por definir los espacios de poder y la distribución de los recursos. En el siglo XIX, en los inicios de la vida independiente, la búsqueda de un proyecto de organización que garantizara la soberanía e integridad territorial, enfrentó

⁴⁰ Mader, Luzius (2001). *The co-ordination of powers in federal systems*, International Forum on Federalism in Mexico: Local and Global Challenges, Veracruz, s.p.

a liberales y conservadores en una intensa lucha política e intelectual. A quienes por un lado, buscaban instaurar una república federal que reconociera y garantizara los derechos individuales, y por otro, a los que creían que el Estado debía erigirse sobre las instituciones coloniales existentes.

Con la destrucción del complicado aparato jurídico, político y administrativo de mediación novohispano, tiene lugar una larga disputa al margen del orden jurídico de un Estado débil. Mientras hubo quienes se manifestaban a favor de un Estado unitario de carácter borbónico, otros se inclinaban por un modelo constitucional similar al norteamericano. La construcción de un Estado nacional con cierta cohesión, como apunta Jorge Javier Romero, "...requería que se encontrara una fórmula política capaz de someter a una sola autoridad y a una legalidad homogénea las diversas expresiones de una sociedad compleja".⁴¹ La constitución de 1857, que da cuenta del triunfo de la corriente liberal, adopta definitivamente el principio federal en la organización del Estado. El federalismo parecía proveer una solución a la necesidad de mantener la unidad nacional frente al exterior; y en lo interno, hacer frente a las tendencias centrífugas que ya habían derivado en la separación de Guatemala, y en la pretensión de Yucatán de conseguir su independencia.

De acuerdo con Alicia Hernández, las constituciones 1824 y 1857, ponderaron especialmente el riesgo de la disgregación, ya que, de no respetarse la libertad y soberanía de las regiones, éstas podrían optar por separarse de la unión de estados mexicanos. Por lo que en ambas, se dejó amplia libertad a las regiones, así como, la posibilidad para que un municipio se sumara a una entidad colindante o que a partir de una región, pudieran nacer dos o más entidades.⁴² De esta manera, el federalismo queda establecido en la constitución de 1857 que en su artículo 40, da constancia de la "voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federativa, compuesta de Estados Libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación".⁴³

Sin embargo, a pesar de la adopción formal del federalismo como sistema de gobierno, los estragos causados por el largo periodo de lucha armada, hicieron que el predominio del centro, más que una opción elegida, fuera condición *sine qua non* de la reconstrucción del Estado nacional, indispensable para poner en marcha las

⁴¹ Romero Jorge, Javier, "El federalismo mexicano en perspectiva histórica", en Márquez Padilla y Castro Rea (Coord.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, 2000, p. 165.

⁴² Hernández Chávez, Alicia, "Las tensiones internas del federalismo mexicano". En: Hernández Chávez, Alicia (Coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE-El Colegio de México, México, p. 17.

⁴³ Faya Viesca, Jacinto (1988). *El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, p. 75.

decisiones relativas al proyecto que emergía de la propia constitución política. Esta tarea, señala Mauricio Merino, hubo de conducirse desde el gobierno central, aun cuando los derechos sociales plasmados en la ley fundamental, habían partido de las carencias y de las experiencias que el movimiento revolucionario despertó en los estados de la República. No había otro camino, "...la puesta en marcha de un auténtico sistema federal habría llevado a la continuación de la lucha armada, pues la lógica de los jefes militares coincidía en identificar el mando central con el poder nacional".⁴⁴ Así, la vía centralista se impuso a la alternativa de fortalecer la soberanía estatal y la autonomía local resultando en la preeminencia de la administración central sobre los Estados federados, los municipios, y más todavía, sobre la sociedad en su conjunto.

Preocupados más en la organización política general del Estado que en la definición de las atribuciones de los órdenes de gobierno, Aguilar Villanueva apunta, que los constituyentes de 1857 reprodujeron en el artículo 124, uno de los principios centrales de la Constitución de los Estados Unidos, consistente en reconocer facultades expresas y limitadas para los poderes federales, y atribuciones reservadas e implícitas para los estados federados.⁴⁵

La *Décima Enmienda* del texto norteamericano, establece que los poderes no delegados a la Unión ni prohibidos a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivos o al pueblo: "*The powers not delegated to the United States by the Constitution, or prohibited by it to the States, are reserved to the states respectively, or to the people*".⁴⁶ Principio que sería refrendado más tarde, por la constitución mexicana de 1917, la cual además identifica, áreas de concurrencia entre los poderes federal y locales. En tal sentido, prevé en su artículo 40, la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero, con validez en toda la república, el segundo, circunscrito al territorio de cada Estado. En ambos casos, se reconoce la división o separación tripartita de poderes para dar cumplimiento a la soberanía del pueblo: legislativo, ejecutivo y judicial.

Actualmente, el federalismo se encuentra reflejado en diversos preceptos constitucionales, además de los artículos 40 y 49, cuyo contenido hemos referido, los

⁴⁴ Merino Huerta, Mauricio (1991). *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, Xalapa, p.23.

⁴⁵ Aguilar Villanueva Luis F. (1996). "*El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*", en Hernández Chávez, op. cit., p.113.

⁴⁶ No esta de más anotar aquí que en más de 195 años, la constitución norteamericana ha sido enmendada en 27 ocasiones. Las primeras 10 enmiendas (conocidas como Declaración de Derechos) fueron adoptadas en 1791 y garantizan la libertad de expresión, de religión, de prensa, el derecho de reunión, el derecho de presentar demandas al gobierno y varios derechos individuales sobre aspectos procesales y de

artículos 124 y 73 contemplan la distribución de competencias entre los ordenes de gobierno; mientras el primero de ellos sustenta el “sistema residual”, el segundo se refiere a las facultades del Congreso de la Unión. Asimismo, el artículo 74, faculta a la Cámara de Diputados a examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la federación, que incluye las partidas presupuestales que corresponden a estados y municipios. Otros ordenamientos alusivos al pacto federal, son los artículos: 115 que establece la organización política de los Estados, así como, las atribuciones municipales; el 116, que trata de la organización de los gobiernos estatales; en tanto que el 117 y el 118, enumeran las prohibiciones absolutas y relativas para los Estados, que interpretadas en sentido inverso, representan facultades para la Federación. Así, abordar el tema de la coordinación gubernamental en el marco de la organización política del Estado mexicano, es preciso tener en cuenta, por un lado, que el diseño normativo de la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, por otro, las principales percepciones que en el periodo reciente han guiado las políticas sobre el federalismo en nuestro país.

3.4.1 DISEÑO NORMATIVO

En lo que corresponde al primer rubro, hay que decir que las facultades del gobierno federal se encuentran señaladas en diversos artículos de la Constitución Política. El artículo 73 por ejemplo, enumera las facultades y materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión; los artículos 25 y 28, definen las áreas estratégicas de competencia exclusiva del gobierno nacional; el 89 por su parte, establece las facultades del presidente de la república; el 104, se refiere a las atribuciones de los tribunales de la federación, mientras que los artículos 117 y 118 establecen prohibiciones a los estados en materia política, económica y tributaria. De conformidad con lo que establecen en los artículos 25 y 26, el gobierno nacional es rector del desarrollo nacional y responsable de la planeación nacional. Entre otros importantes asuntos, le corresponde también resolver a los conflictos entre dos o más estados, así como de la realización de actividades que un estado federado por si mismo, no sería capaz de realizar con eficiencia, debido a la complejidad y extensión con que pudiera presentarse un determinado problema.

De igual modo, la carta magna contempla, los casos en que los poderes de la Unión pueden intervenir en el gobierno interior de los Estados, frente a eventualidades que pongan en riesgo la unidad política del Estado federal; circunstancias en las que,

procedimientos criminales. Entre 1795 y 1992, se adoptaron 17 enmiendas adicionales que, entre otras

según lo prevé el artículo 29, el presidente de la república puede suspender en un lugar determinado o todo el país las garantías individuales. En casos de invasión o violencia exterior, a solicitud del congreso local o del gobernador, el gobierno de la federación puede intervenir para proteger y garantizar la unidad y la paz en las entidades federativas. En el mismo sentido, el Senado de la República posee en forma exclusiva, la facultad para declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado. En lo que hace al ejercicio de las facultades implícitas a cargo de la federación, la fracción última del Artículo 73 constitucional le concede al Congreso de la Unión, las facultades necesarias para hacer efectivas aquellas de carácter explícito, lo que significa que puede emitir todas las leyes y disposiciones indispensables para materializar las atribuciones enumeradas constitucionalmente.

En lo relativo a las competencias locales, la constitución prevé el principio de exclusión por el cual, de acuerdo con el artículo 124 -que como señalamos recoge el criterio de distribución de competencias de la décima enmienda de la constitución norteamericana-, son facultades de los Estados todas aquellas que no están delegadas expresamente a la federación y que no les están prohibidas. Las entidades federativas son por ende, soberanas en cuanto a su régimen interior, es decir, cada Estado miembro puede darse su propia constitución para organizar su gobierno, su administración pública, para regular las actividades de los particulares, lo mismo para dictar leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia. Requiere mencionarse que el artículo 115 obliga a los Estados a adoptar como sucede con la federación, la forma de *gobierno republicano, representativo y popular*, al tiempo que establece al municipio como la base de la división territorial y de organización político-administrativa.

En las entidades federativas, aplica también la clásica división de poderes: el gobernador representa el poder ejecutivo del estado elegido por votación directa cada seis años; el poder legislativo, se encuentra representado por un congreso local unicameral, electo popularmente; y un tribunal superior de justicia que representa el poder judicial en la entidad. En términos generales, los artículos 5, 18, 115, 123 y 130 de la Carta Magna trazan en su conjunto, las facultades atribuidas en forma exclusiva a los estados entre las que se encuentran la expedición de títulos profesionales, la administración de sus sistemas penales, la elaboración de convenios con los municipios para la prestación de servicios públicos y, en materia de relaciones laborales, entre el gobierno estatal y sus trabajadores. Los gobiernos estatales se encuentran facultados para establecer contribuciones en favor de los municipios, así

medidas, abolían la esclavitud y estipulaban el sufragio universal para los mayores de 18 años.

como emitir las directrices generales para que este orden de gobierno pueda reglamentar la vida local. En lo que hace a las prohibiciones, los Estados no pueden celebrar alianzas, coaliciones o tratados con otras entidades federativas o con países extranjeros, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; asimismo, se hallan impedidos de gravar las mercancías nacionales o extranjeras que entren a su territorio, establecer contribuciones sobre importaciones y exportaciones, así como de contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos o con particulares extranjeros. Los gobiernos estatales tampoco pueden tener tropa permanente, buques de guerra ni declarar la guerra a otro país.

Por otro lado, la coordinación de acciones federación-entidades federativas, posee también un fundamento constitucional, que regula y permite la celebración de convenios intergubernamentales; el artículo 25 por ejemplo, establece que "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional". En una concepción más amplia de la coordinación, el mismo precepto sitúa el tema más allá de la dimensión intragubernamental al establecer que al desarrollo económico concurrirán el sector público, el sector social y el sector privado. Por su parte, el artículo 26, refiere que la ley determinará las bases para que el Ejecutivo Federal se coordine con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares: "El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

El precepto también estipula, que los fines del proyecto nacional que la constitución señala, deberán determinar los objetivos de la planeación. En cuanto a las características de la planeación, se establece que será democrática por lo que deberá recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Asimismo, establece que habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. Indica de igual modo, que la ley, facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el *Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)*, así como para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Considera al respecto, que la ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. Los artículos 115

y 116, están conectados también con el tema, el primero en el sentido que generalmente el motivo de los convenios entre las partes señaladas se relaciona con responsabilidades municipales, sobre todo, si tienen que ver la operación de servicios públicos; el segundo, al prever la celebración de convenios de coordinación para que los Estados asuman, funciones originalmente a cargo de la Federación.

Los convenios de coordinación no necesariamente se refieren a transferencia de funciones, pues generalmente prevén la coordinación para el ejercicio de las atribuciones federales y estatales en sus respectivas esferas de competencia, o bien para ejercerlas en forma conjunta. Igualmente, todo convenio o acuerdo por el cual las autoridades locales asumen facultades federales, a que se refiere el Artículo 116 de la Constitución Federal, se trata de instrumentos que tienen objetos diferentes. En el primer caso, se busca coordinar las acciones que se requieren efectuar por las distintas instancias de gobierno, conservando sus funciones; en el segundo, transferir funciones federales a las entidades federativas. En ambos casos, estamos en presencia de mecanismos de coordinación para la ejecución y operación de obras, la prestación de servicios públicos y para todo aquello que según lo establece el texto constitucional, requiera el desarrollo económico y social. En este tipo de interacción, formalmente los gobiernos se encuentran en una relación de igualdad, la constitución no establece una relación de subordinación entre ellos.

Importante precedente en la doctrina mexicana con relación al señalamiento expreso de las facultades concurrentes y la coordinación intergubernamental, lo es la reforma de 1976 a lo que constituye en la actualidad la fracción vigésimo novena del Artículo 73, que trata sobre las facultades del congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia y la coordinación gubernamental en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil y deporte. Específicamente con relación al inciso "C" de esta fracción, conviene citar lo que la exposición de motivos de la iniciativa de reformas correspondientes señala al respecto:

"...la multiplicidad de elementos y competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que de regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno, a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre si, y de éstas con la Federación como única forma de ser congruente al federalismo, en el marco de responsabilidad compartida".⁴⁷

⁴⁷ El texto del artículo 73 en su fracción XXIX-C, faculta al Congreso de la Unión "...para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus

A manera de resumen, puede señalarse que la constitución política alude en diversos artículos a la articulación de los órdenes de gobierno. En la esfera de esta clase de facultades, se encuentran el establecimiento de instituciones especiales para menores infractores (artículo 18); la salubridad general (artículo 73) así como el combate al alcoholismo (artículo 117). La concurrencia Federación-Estados-Municipios, se halla asimismo, en la imposición de contribuciones para gastos públicos, salvo las que la propia constitución reserve a la Federación o prohíba a los Estados (artículo 31); la prestación de servicios educativos (artículos 3º y 73); la gestión de los asentamientos humanos (artículo 73); el asunto de la protección al ambiente y de la preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73); así como, la seguridad pública (artículos 21 y 73).

En 1983, las reformas a la constitución mexicana habrían de dar lugar a un modelo de planeación que pretendió abarcar la acción gubernamental en sus distintos órdenes así como, a la sociedad en su conjunto. Vía modificaciones a los artículos 25 y 26, se reconoció la necesidad de articular interna y externamente a la administración pública. La planeación se presentó entonces, como una estrategia de racionalidad administrativa que sostenida en la conjunción de esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno -y entre éstos y los grupos sociales-, permitiría aumentar la eficiencia en el logro de los objetivos públicos compartidos. Cabría considerar a este respecto que el traslado de ciertos principios del ámbito (*intra*) organizacional -como los de planeación y coordinación- al campo de la acción social más amplio, ha tenido como base el supuesto de que los componentes de cualquier sistema organizado pueden combinarse anticipadamente en forma óptima.⁴⁸ Bajo esta consideración, es posible ensamblar y orientar la acción social, hacia el logro de determinados objetivos a través de criterios técnicos; y donde los distintos componentes se comporten según pautas especificadas en un sistema ideal de relaciones.

En este orden de ideas, de acuerdo con el artículo 26 constitucional y la *Ley de Planeación*⁴⁹ reglamentaria de este precepto, el *SNPD*, constituye el marco de

respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27 de esta Constitución”.

⁴⁸ Oszlak, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires, pp. 11-12.

⁴⁹ Es preciso decir que la Ley de Planeación al reglamentar el artículo 26 constituye la base normativa general de la vinculación y coordinación interna y externa del gobierno federal. El artículo 1º, señala que sus disposiciones son de interés público y social y tienen por objeto establecer (I) las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la administración pública federal; (ii) las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática; (III) las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable; (IV) las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del plan y los

referencia de las relaciones que deben establecer las dependencias y entidades del sector público federal entre sí, con autoridades estatales y municipales, lo mismo que con las organizaciones de los diversos grupos sociales en la realización de acciones de común acuerdo. El sistema prevé la existencia de mecanismos para que grupos organizados y la población en general, tomen parte del proceso de planeación.

Al referirse a la coordinación en su dimensión intergubernamental, la Ley establece en su artículo 33, que el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta; señalando que en todos los casos, se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

El artículo 34 por su parte, alude a la dimensión social de la coordinación, en el sentido que hace referencia a la participación de la sociedad en las actividades de planeación. Este precepto apunta, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos estatales: (i) su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes; (ii) los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales que favorezcan la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación; (iii) los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción; (iv) la elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del artículo 14 de la propia ley; y (v) la ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, teniendo en cuenta la participación que corresponda a los municipios y sectores sociales. La ley indica también, que en la celebración de los convenios respectivos que implica la coordinación, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública –centralizada- en las actividades de planeación que realicen los gobiernos de las entidades.

El SNPD define a través de cuatro vertientes, las modalidades que puede adoptar la interacción del gobierno federal con los diferentes actores, para planear y

programas a que se refiere esta ley, y (V) las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas. Ver: Poder Ejecutivo federal (1983). *Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación el 5 de enero.

desarrollar las acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos nacionales: *concertación, coordinación, inducción y obligatoriedad*. La primera, *de concertación*, comprende las acciones de carácter negociado que efectúan el sector público con los particulares y los grupos organizados interesados en las tareas del desarrollo nacional, en esta modalidad, el gobierno debe promover la participación de la sociedad en la detección de problemas y demandas, la definición de objetivos y líneas de política para su atención, la ejecución de acciones específicas, así como el seguimiento y evaluación de los resultados de las medidas convenidas. De acuerdo con la Ley de Planeación, esta clase de acciones se concretan en las propuestas realizadas por los sectores social y privado en los *foros de consulta popular* para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, así como los diversos acuerdos o contratos que se firman, revisan o actualizan periódicamente.

La *vertiente de coordinación* se refiere a las actividades que de mutuo acuerdo realizan la federación y los gobiernos estatales, y a través de éstos, con los municipios, "...para el logro de un desarrollo equilibrado e integral de las regiones del país". En este sentido, la articulación de acciones se efectúa a partir de las aportaciones y propuestas que hacen los estados y municipios para la integración del plan y los programas de mediano plazo del *SNPD*. El documento que regula esta clase de acciones es el *Convenio de Desarrollo Social*, mediante en el cual los ejecutivos federal y estatales establecen los compromisos y actividades a realizar en forma anual.

La *vertiente de inducción*, por su parte, se relaciona con la ejecución de aquellas acciones que mediante la aplicación de instrumentos de política económica y social por parte del Gobierno Federal están orientadas a propiciar determinados comportamientos de los sectores social y privado, con el objeto de hacer compatibles sus acciones con los propósitos del plan y los programas del *SNPD*. Entre dichos instrumentos se encuentran, el gasto público, el financiamiento, y las políticas fiscal, monetaria y de empleo.

Finalmente, la *vertiente obligatoria* incluye las acciones que de acuerdo a la legislación vigente en materia de planeación, deben realizar las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

En consonancia con este sistema, formalmente la coordinación se refiere únicamente a la interacción de los distintos órdenes de gobierno, particularmente entre el ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas, la cual se refleja

en los diferentes convenios con el propósito de hacer compatibles tareas de ambos ordenes de gobierno en áreas de interés común. La coordinación en este sentido, se concibe como la "...conjunción de esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno en favor del cumplimiento del plan y los programas nacionales de desarrollo".⁵⁰ Al realizar esta sucinta revisión del SNPD, queremos destacar que, aunque en esta perspectiva, se apunte más a la "intergubernamentalidad", la coordinación como principio de organización se encuentra implícita en las cuatro vertientes. En el marco de un modelo que pretendió institucionalizar la participación en la planeación dentro de un sistema formalmente más democrático, el SNPD enfatizó la importancia de coordinación entre todos los niveles de gobierno y los grupos sociales organizados en la formulación de los programas de desarrollo de cada región y el país como un todo.

En el contexto de la Administración 1982-1988, donde la descentralización y el concepto de región adquieren relevancia en el discurso político y programático, el principal mecanismo para promover el desarrollo regional fue el Convenio Único de Desarrollo (CUD) pactado cada año entre el presidente de la república y los gobernadores de cada estado. Bajo esta forma de concertación intergubernamental se implementaron una diversidad de propósitos y programas de origen federal con implicaciones para el desarrollo regional y estatal.

La importancia de los CUDs en opinión de Victoria Rodríguez, residió en su carácter de acuerdo formal diseñado para operar la transferencia de recursos federales a los Estados, lo que desde la perspectiva de la descentralización, constituyó un importante paso hacia un federalismo más efectivo. Los CUDs fueron también importantes porque a través de ellos los gobiernos federal y estatales se comprometieron a fortalecer al gobierno municipal. Los recursos que en el pasado había retenido el gobierno federal, empezaron a ser asignados en forma "directa" a los municipios, aunque esto fue más en términos formales que reales y con la mediación de los gobiernos estatales. Así, de 1983 a 1988 la inversión federal total alcanzó 1.8 billones de pesos.⁵¹

⁵⁰ Ver: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2000). *Glosario de términos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, mayo del 2002.

⁵¹ Rodríguez, Victoria (1997). *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Westview Press, Colorado, p. 72-73.

3.4.2 POLÍTICAS DEL FEDERALISMO Y COORDINACIÓN

Por lo que hace a la segunda línea de análisis planteada al inicio de este punto, la que se refiere a las percepciones que han guiado las políticas del federalismo en nuestro país en el pasado reciente, es preciso señalar que durante mucho tiempo, la discusión se centró en la división formal de autoridad y funciones entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales, a la manera de una visión estática sobre un poder que se asigna a las distintas unidades de gobierno, y que permanece así por largos periodos de tiempo. No obstante, el cambio en esta visión empieza a gestarse en la década de los ochenta, cuando factores como la crisis fiscal, las políticas de ajuste y la emergencia de nuevos actores políticos a nivel local ponen en entredicho los fundamentos del centralismo estatal. La importancia creciente de gobiernos estatales y municipales de origen opositor llevaría gradualmente a fragmentar las prácticas centralistas tradicionales dando lugar a una nueva correlación de fuerzas; si bien, esto no trajo consigo un rediseño del sistema federal, ni un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales, forzó al régimen a admitir la disfuncionalidad del centralismo.

La redefinición del federalismo, ha sido tema recurrente en el debate sobre la reforma del Estado en México. Discusión en la que ha tenido particular acento en la redistribución de funciones y recursos entre los niveles de gobierno, la creación y operación de mecanismos de cooperación y los equilibrios de poder requeridos para operar dicha distribución. Para José Sosa, dos son las posturas más visibles al respecto. En la primera, que corresponde al gobierno federal, se concibe la repartición de recursos desde una perspectiva nacional que invoca la equidad interterritorial y la solidaridad interregional como elementos para legitimar el predominio federal; la segunda, que se relaciona con la mayoría de los gobiernos estatales de oposición, se sustenta en el rechazo a la forma en que el gobierno federal distribuye y “hace distribuir” los recursos públicos del país.⁵²

El cambio en las percepciones sobre el federalismo ha tenido un impacto en las políticas de descentralización de los servicios públicos como la salud y educación, y por consiguiente en la coherencia y coordinación de las acciones desplegadas por los diferentes actores involucrados en su ejecución. El objetivo de “construir un sistema descentralizado pero organizado”, resultó un objetivo muy complejo; aun

⁵² Para José Sosa, los planteamientos de los gobiernos estatales centran su atención en la necesidad de que sean distribuidos a partir de una definición local de necesidades, pues sólo ésta permite identificar adecuadamente lo que la sociedad demanda y requiere. Ver: Sosa, José (2000). “Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal”. En: Márquez-Padilla y Castro Rea, op. cit., p. 247.

cuando se lograron establecer bases comunes para la gestión descentralizada de los servicios, la experiencia ilustra un panorama en que una sola estructura de política pública -la descentralización-, se inscribe en agendas distintas con objetivos igualmente distintos; aunque esta situación no supone necesariamente el fracaso de una política pública.⁵³

En la década de los noventa, en el marco de una mayor democratización y alternancia políticas, gana fuerza la idea sobre la necesidad de modificar las relaciones políticas prevalecientes, se hacen más visibles los cuestionamientos a la formulación e implantación de las políticas federales a nivel local, a la falta de autonomía de estados, a la verticalidad administrativa y especialmente a lo que se considera distribución inadecuada de los recursos públicos. En este escenario, a casi 25 años de que la noción fuera empleada por Nixon en los Estados Unidos, el 28 de marzo de 1995 en ocasión de la puesta en marcha de los trabajos del llamado *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, el entonces presidente Ernesto Zedillo puso en circulación la noción del *nuevo federalismo*. Luego de aceptar que "...el centralismo es opresivo y retrógrado, socialmente insensible e ineficiente", se pronunció por que en el umbral del siglo XXI el país avanzara hacia un federalismo renovado:

*"...un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión".*⁵⁴

Asimismo, admitió que en la construcción de ese *nuevo federalismo* resultaba imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno. En estos términos, se refería el titular del ejecutivo a la determinación del gobierno central de ceder espacios reales de acción a estados y municipios.

Definido como un federalismo que busca reivindicar la autonomía de los Estados, pluralizar el ejercicio de la función pública y limitar la concentración del poder político, el *nuevo federalismo* plantea renovar la organización política del Estado a partir (a) del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos estatales y locales [política, institucional, administrativa y financieramente]; (b) de la descentralización de

⁵³ Ibid. , p. 249.

⁵⁴ Zedillo Ponce de León, Ernesto (1995). *Discurso pronunciado en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco con el fin de poner en marcha los trabajos del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, versión estenográfica, Guadalajara, 29 de marzo.

la administración pública federal y la reasignación constitucional de facultades; (c) del replanteamiento del esquema de recaudación y distribución del gasto público que asegure una mayor congruencia entre la capacidad financiera y las funciones asignadas a los órdenes de gobierno; (d) de la renovación municipal como la dimensión comunitaria de la política; y (e) de una mayor participación social en la medida en que –por la descentralización y una cercana relación gobierno-comunidad- exista un proceso de decisiones más vinculado a las necesidades expresadas en la relación de los gobiernos locales con la comunidad.

El nuevo federalismo de acuerdo a la propia definición oficial se concibe “[...] como la búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación”.⁵⁵ En el fondo, el llamado “nuevo federalismo” sugiere una noción más dinámica de las relaciones intergubernamentales. Más que enfatizar la estructura del sistema federal se centra en las políticas, perspectiva desde la cual los gobiernos comparten la autoridad en una relación caracterizada por la interdependencia y la necesidad de una acción conjunta. En la práctica las demandas federalistas encontraron respuesta en 1998, con el establecimiento de los llamados *Fondos de Aportaciones Federales* a través de los cuales, se propuso fortalecer la autonomía política de los Estados vía la descentralización de recursos federales destinados a políticas específicas como la educación, el desarrollo social, la salud y la seguridad pública. Con este sistema de transferencias establecidas en el *Ramo 33* del presupuesto federal se llevó a la práctica un esquema descentralizado de recursos más transparente y vinculado a las funciones de gobierno concretas.

Según balance oficial de la administración 2000-2006, a pesar de los avances, las formulas y criterios de distribución de los fondos de dicho ramo presupuestal no otorgaron incentivos claros a la solución de los rezagos ni a la ineficiencia recaudatoria. Además, se considera que las aportaciones federales acentuaron la dependencia financiera de los gobiernos locales y centraron los planteamientos federalistas en cuestiones meramente presupuestales. De acuerdo con la apreciación oficial, no fueron incorporados al debate ni a las reformas implementadas, los temas relacionados con la distribución de competencias y potestades tributarias, la participación ciudadana, las disparidades regionales, el acceso de los gobiernos locales a un mercado de libre crédito público, los mecanismos para lograr una distribución más eficiente y mayor cobertura de los bienes públicos, ni el tema de la cooperación y coordinación intergubernamentales.

El *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006* –pieza central de la administración Fox en la materia-, diagnosticó “...la ausencia de una visión integral que tradujera la voluntad de innumerables actores en una política de Estado y en acciones concretas, encaminó el proceso federalista hacia un desarrollo intermitente enfocado a cuestiones hacendarias”.⁵⁶ Desde esta perspectiva, los procesos no rebasaron los límites de una descentralización administrativa y de la simple transferencia de recursos desaprovechándose la oportunidad de establecer una transición hacia un “auténtico federalismo” que complementara los cambios ocurridos en la dimensión electoral. Por nuestra parte, en atención al interés de la investigación, es preciso subrayar que además de la falta de transformación de las relaciones intergubernamentales, no se llevó a cabo la revisión del SNPD como marco de referencia de la relación y coordinación de los gobiernos en el sistema federal. Habría que recordar ésta fue una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo, que planteaba la necesidad de actualizar sus bases constitucionales y la legislación secundaria –la ley de planeación en principio– del SNPD, para adicionar una “vertiente regional” a las cuatro existentes con el propósito expreso de fortalecer la participación de las entidades federativas.

⁵⁵ Ver: Poder Ejecutivo Federal (1996). *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000*, .Diario Oficial de la Federación, México, 16 de julio.

⁵⁶ Secretaría de Gobernación (2002), *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, México, pp. 31-32.

CONCLUSIONES

En diversas partes del mundo, el debate sobre el federalismo adquiere relevancia en la búsqueda de una fórmula política que permita conciliar la inexorable diversidad al interior de los Estados y la necesidad de preservar la unidad nacional en un mundo globalizado e interdependiente. En el marco de una integración supranacional, que ha modificado la noción de lo que tradicionalmente se ha entendido por Estado y soberanía, los gobiernos enfrentan dificultades derivadas de la pérdida de regulación y mando, a la vez que en su seno, crece la demanda de actores locales por participar en el derecho de co-determinar las políticas interiores y exteriores. A este nivel, los esquemas de integración multinacional que se sustentan en la adopción de modelos híbridos que combinan instituciones de naturaleza confederada y federal, experimentan también problemáticas, en muchos sentidos, análogas a las experimentadas por los países con estas formas de organización política. Las dificultades de la Unión Europea para darse una nueva constitución, atribuidas a la falta de consenso sobre cómo repartir el poder entre Estados de diferentes dimensiones poblacionales y territoriales, son una clara muestra de ello; cuestión de una gran importancia, si se tiene en cuenta que se encuentra de por medio el ideal de la integración europea y el respeto a la diversidad de intereses nacionales.

Así, aunque el tema de la coordinación en el federalismo, remita primordialmente a la -ya de por sí- complicada dimensión de las relaciones entre autoridades nacionales, estatales y locales, hay que añadir las dificultades de coordinación que se producen en otros importantes escenarios resultado de fenómenos complejos que “desde dentro y fuera”, alteran la funcionalidad de las formas tradicionales de organización político-administrativa en el sistema federal.

Dado que la esencia del federalismo consiste en la celebración de un pacto entre dos o más soberanías que acuerdan ejercerse y coexistir con respeto mutuo en un mismo territorio, uno de los puntos centrales en la operatividad de este modelo de organización política, reside en la forma en que los portadores de dichas soberanías se articulan y, si la coordinación de las estructuras de gobierno que ello supone, les permite atender apropiadamente los intereses y problemáticas comunes. Por consiguiente, la aplicación del principio federal no sólo en el acto que da lugar a la unión, sino en los procesos de decisión que llevan a su operación, mantenimiento y desarrollo permanentes, constituye una cuestión crítica en su acontecer y viabilidad del

federalismo como modelo de organización para gestionar las relaciones entre ciudadanos y Estados.

En este orden de ideas, la evolución del federalismo en los Estados-nación ha estado relacionada con los patrones de interacción de los gobiernos en sus distintos niveles. En su desarrollo reciente, puede apreciarse una tendencia general a superar la separación y “autoreferenciación” de poderes, explicada en gran medida, por la creciente complejidad de cuestiones sociales que obligaron a replantear los marcos de acción que guiaban la actividad gubernamental. La emergencia del referente nacional, sobre todo a partir de la crisis capitalista de 1929 y al amparo de los postulados de la teoría keynesiana, llevaría a la adopción de importantes medidas, que aunque fueron concebidas y dirigidas centralmente, invocaron la cooperación intergubernamental como un ingrediente clave para poder hacer frente a problemas cuyas dimensiones, desbordaron las fronteras jurisdiccionales lo mismo que las capacidades administrativas existentes.

En las actuales circunstancias, donde la labor gubernativa presenta configuraciones multiformes, una actuación centrada en el principio de separación de poderes, donde lo importante es ¿a qué gobierno corresponde un problema dado?, resulta claramente insuficiente para gestionar las interdependencias que produce la actividad pública; que en todo caso, parafraseando a Diamond, llevarían a preguntarnos: ¿a qué combinación de gobiernos corresponde la atención de dicho problema?

El planteamiento anterior sugiere como una paradoja del gobierno contemporáneo, el hecho de que éste se fragmenta cada vez más, en un entorno donde aumenta la interconectividad y la interdependencia. La descentralización por ejemplo, no sólo ha dado cabida a esquemas donde se transfieren facultades del gobierno central a los gobiernos estatales y locales, a manera de tareas que pueden realizarse de manera exclusiva, en cuyo ejercicio puede prescindirse del “otro”; simultáneamente, ha generado intrincadas divisiones funcionales de trabajo en procesos o políticas que constituyen un auténtico entramado de perspectivas, jurisdicciones y capacidades de naturaleza local, regional, nacional, ministerial y organizacional.

Bajo esta consideración, aunque existen diferentes ámbitos donde se presenta la interdependencia gubernamental, es en el área social donde es más visible y consecuentemente, más necesaria la articulación de las diversas partes del sistema federal. La política social, y más específicamente las políticas educativa, de salud, de

seguridad pública y la ambiental –sólo por mencionar algunas-, se relacionan con problemáticas complejas que requieren aunar esfuerzos de diferentes organizaciones y ministerios no sólo al interior de un mismo gobierno, sino con otros gobiernos implicados geográfica y jurisdiccionalmente. La otra cara de la paradoja consiste en que la concesión de mayor autonomía local puede evitar la amenaza de una fragmentación última o definitiva. La dispersión territorial del poder del Estado a través de la descentralización, contrarresta la lejanía del gobierno central y, mediante el esfuerzo de una responsabilidad más localizada para la toma de decisiones, ayuda a superar la disfuncionalidad de un abrumado gobierno central.

En relación con lo anterior, un aspecto que hay que subrayar, es que las posibilidades de ejecución y coordinación de las políticas tienen que ver también con las capacidades institucionales de los gobiernos para formular políticas propias y operacionalizar proyectos conjuntos; lo que explica en buena parte que se registren trayectorias y resultados disímiles en cada caso. La insuficiente habilidad técnica, falta de capacitación, la escasez de recursos así como, la inexistencia de marcos regulatorios adecuados, son factores que afectan por igual a las administraciones públicas de carácter central y local. En estas circunstancias, que no parecen las mejores, la provisión de los denominados servicios públicos representa una vía para el estudio de la acción pública coordinada cada vez más indispensable y cada vez más difícil; supuesto en el que se encuentran las políticas objeto de estudio de la presente investigación: la *política educativa* en lo general, y la *política de evaluación de la educación básica* en particular, que serán objeto de análisis en los capítulos siguientes.

En el marco de la vinculación analítica entre federalismo y coordinación cuya exploración pretendimos efectuar en el presente capítulo, debe decirse, por un lado, que los problemas de coordinación que marcan el federalismo actual en nuestro país, ocurren luego de una prolongada etapa de centralización política y administrativa donde las relaciones se articularon esencialmente en torno a los principios de jerarquía y de tutela; no sólo en la administración central, sino extendida a autoridades locales estatales y municipales formalmente autónomas a quienes en realidad se les concebía, y obraban en consecuencia, como delegados del gobierno central. Por otro lado, que aun cuando las facultades gubernamentales referidas a la atención de asuntos de interés común [denominadas “concurrentes”, “compartidas”, “coincidentes” o “interdependientes”] ganan terreno lo mismo en el discurso político que a nivel normativo y programático, prevalece un “desfase” entre la dimensión formal y la posibilidad real de un ejercicio de coordinación congruente con los retos internos y

externos que enfrentan los diferentes órdenes y niveles de gobierno en el sistema federal. A nivel normativo, por ejemplo, después de la Constitución -que enuncia las áreas en que los gobiernos han de concurrir-, no existe en el sistema jurídico mexicano, con excepción de la Ley de Planeación, un ordenamiento general sobre la coordinación de los gobiernos en el sistema federal. La evolución de las interdependencias y las consiguientes demandas de coordinación en lo interno y con el entorno, sobrepasan en muchos sentidos el marco institucional vigente. En nuestra opinión, se requiere de una nueva visión de la coordinación que considere las diferentes dimensiones de la interacción gubernamental en el ámbito sectorial, intersectorial, intergubernamental, legislativo, social e internacional a las que hicimos referencia en el capítulo anterior. En este escenario habrá que colocar a la Ley de Planeación y al “sistema nacional de planeación democrática” o “participativa”, como referentes de la articulación interna y externa del gobierno, pero hay que decir que su diseño actual no responde a las nuevas y complejas configuraciones de la actividad pública.

Capítulo IV

FEDERALISMO Y POLÍTICA EDUCATIVA

Durante la pasada década, la descentralización gubernamental fue una tendencia en América Latina, y la educación no fue la excepción. En los noventa diversos países pusieron en marcha medidas para reformar el esquema de distribución social de la tarea educativa. Y, aunque la transferencia de autoridad presenta distintos matices, se pueden distinguir dos pautas generales ambas con orígenes y finalidades distintos: la descentralización hacia niveles de gobierno locales, o bien, hacia los centros escolares. La reforma mexicana bajo la denominación de Federalismo Educativo, se inscribe en la primera de ellas. La concertación, descentralización, la participación social, el replanteamiento del rol del Estado, la ampliación de la educación obligatoria, las necesidades básicas de aprendizaje, la “revaloración” de la función docente y de la familia, fueron los planteamientos oficiales que se combinaron para dar forma al diseño del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de mayo de 1992. El presente capítulo, explora este proceso desde diferentes ángulos con la finalidad de exponer la reconfiguración del sistema educativo, el replanteamiento de la administración pública educativa, y las consecuencias que lógicamente ello tiene en la articulación y coordinación de la política en este sector de la actividad social.

4.1 EL FEDERALISMO EDUCATIVO

La forma del Estado Federal está instituida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresa la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación.¹ Como orientación de gobierno y aspiración política, el federalismo ha dado cobertura a diversas acciones relacionadas con la redistribución de competencias en favor de un mayor acercamiento de la gestión pública a la sociedad. Así, proyectos de descongestión de la administración pública, han encontrado en el

¹ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

federalismo su justificación y guía. Las acciones que contextualizadas por los binomios *concentración-desconcentración* y *centralización-descentralización*, llevan a la segunda posición se presentan como variantes del “proceso federalizador” que trata de hacer frente a problemas no sólo de orden técnico, sino también político. En el Estado moderno, afirma Ricardo Uvalle, conviven formas de vida central y descentralizada. En las primeras, se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad que es el Estado. Las segundas, se configuran mediante una redistribución inteligente del poder. Y tiene que ser inteligente para no provocar tensiones o dislocaciones que dañen los intereses fundamentales del Estado dados por su soberanía y su correspondiente dirección política. Para él "...en ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable. Como proceso que consiste en transferir potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica, la descentralización política es condición para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado.² Es preciso entonces, alcanzar un balance apropiado entre la centralización y la descentralización para el funcionamiento efectivo del gobierno. Barrera y Ferreyra afirman que “[...] cuando sus formas de ejercicio se exageran o dejan de reportar las ventajas de una dirección firme (centralización) y una participación pluralista (descentralización), tales conceptos devienen en formas impuras en los que prevalecen sus efectos negativos, cuestionando así su propósito original [...]”.³ Se da lugar así al centralismo y al descentralismo como formas deformadas ligadas al autoritarismo y al anarquismo respectivamente

En este orden de ideas, en cuanto a sus finalidades, la desconcentración y la descentralización poseen elementos comunes relacionados con el logro de una mayor eficacia y eficiencia. En la administración pública estos procesos aluden respectivamente a la readjudicación de competencias y de poder al interior de un nivel de gobierno, y entre niveles o esferas de gobierno diferentes. La desconcentración como forma de organización administrativa implica la transferencia de determinadas facultades exclusivas de los órganos superiores a órganos jerárquicamente inferiores que adquieren el carácter de desconcentrados. Podemos situar a la desconcentración como forma de organización que se encuentra entre la centralización y la descentralización aunque ello no es inequívoco. Aunque es un camino que puede llevar a la descentralización, esta no pasa necesariamente por la desconcentración como etapa previa.

² Uvalle Berrones, Ricardo. "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", *Revista Gestión y Estrategia*, No. 7, Universidad Autónoma Metropolitana, México, s.p.

³ Ver: Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Consuelo Ferreira (1989). *Descentralización y administración pública en los estados federados*, Universidad Autónoma del Estado de México-IAPEM, Toluca.

La descentralización en un sentido amplio denota la transferencia del poder de decisión de los órganos centrales a órganos periféricos, el traslado de facultades de instancias metropolitanas a instancias de gestión local, sean estas últimas constitutivas o no de las primeras. En términos generales, la descentralización puede contribuir a generar beneficios económicos, tales como la mayor eficiencia, receptividad y transparencia en la prestación de servicios que solicita la población local. Sin embargo, si ésta se realiza de forma inadecuada más que oportunidades acarrea riesgos, por cuanto que puede provocar desequilibrios macroeconómicos, intensificando las diferencias y conflictos regionales, o bien disminuyendo la calidad y cantidad de los servicios públicos. Por ejemplo, es erróneo descentralizar las responsabilidades sin hacer lo mismo con los ingresos y viceversa, o bien, asignar el mismo ingreso y responsabilidad a gobiernos locales sin considerar las diferencias. Así, puede decirse que, la descentralización refuerza el federalismo en la medida en que se orienta a resolver los problemas donde éstos se generan, y propicia que la autoridad y comunidad locales asuman o recobren la capacidad de intervención.

En el sistema educativo nacional, la desconcentración y descentralización -en tanto procesos que ocurren secuencialmente- se catalogan en la lógica de materialización del Estado federal y ofrecen elementos que para una mejor comprensión de la reforma que plantea el denominado federalismo educativo. Proceso que impacta sustancialmente las atribuciones de instancias federales y estatales en materia de educación básica y normal. Si reservamos "lo federal" como orientación y finalidad última, bien podría decirse que el federalismo educativo equivale a plantear una descentralización, por cuanto supera la ambigüedad de competencias prevaleciente bajo el esquema de los "servicios coordinados de educación pública" y se sientan bases para redistribuir y delimitar con mayor precisión las atribuciones entre los gobiernos federales y estatales. Cuando Moctezuma Barragán se refiere a este proceso, considera que la federalización es cualitativamente diferente a la descentralización, que ha significado la fragmentación de un sistema nacional o la simple transferencia de funciones y recursos; sin embargo, en el caso de México, en su opinión: "la federalización educativa fortalece tanto las facultades conferidas a la autoridad federal para garantizar una educación de unidad nacional, como la participación de los gobiernos de los estados en la operación de los servicios."⁴ Con el federalismo educativo, se alude fundamentalmente a dos cuestiones: una al hecho que la Federación transfiere a los gobiernos estatales, la

administración de los servicios de educación básica y normal; otra, que al circunscribirse la responsabilidad operativa del gobierno federal a la capital del país, la normatividad general del sistema educativo se reafirma como competencia sustantiva de la Secretaría de Educación Pública. De cualquier modo, la estructura del sistema educativo nacional experimenta un cambio sustancial, de un “sistema uniforme” con una autoridad central, se pasa a un sistema fraccionado en sistemas subnacionales o estatales que gravitan en torno a centros de autoridad propios. Ha supuesto el replanteamiento de la administración educativa a nivel central y local; en el primer caso, para concentrar esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad de conducción nacional, en el segundo, para una mayor articulación entre el trabajo de la escuela, con autoridades, instituciones, y otros sectores de la comunidad en el ámbito local.

4.1.1 ANTECEDENTES

Comprender el proceso de formación del sistema educativo supone asumir el reconocimiento de la educación como factor indispensable de progreso social, que a nivel constitucional, se introduce por primera vez en 1857 como parte del rubro denominado “los derechos del hombre”. Reflejando la convicción liberal de que la instrucción era el medio más eficaz de vencer los obstáculos para el progreso nacional. Años más tarde, en 1861, se crea el Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública y se agrupan bajo su dirección los asuntos relacionados con la educación pública de todos los niveles y de toda la nación. La Ley de Instrucción Pública de ese mismo año, 15 de abril de 1861, pormenoriza las funciones de los gobiernos estatales en la materia y las supedita a la inspección federal, subraya el papel promotor de la Federación, y subordina toda enseñanza impartida por particulares a la supervisión gubernamental.

Además de establecer en 1917 el carácter universal, gratuito y obligatorio de la educación primaria, el constituyente decidido a impulsar el federalismo y fortalecer el municipio como aspiración principal de organización política y administrativa, determina que las autoridades locales debían hacerse cargo de la tarea educativa, limita el papel de la Federación al no otorgársele competencias exclusivas en materia de enseñanza y suprime la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Lo anterior llevó a la creación de la Dirección General de Educación para Escuelas en el Distrito Federal, mientras que la educación secundaria y normal en las entidades federativas quedaría a cargo de los gobiernos locales. Empero, no habría de pasar mucho tiempo para que los municipios

⁴ Moctezuma Barragán, Esteban (1993). La educación pública frente a las nuevas realidades, Fondo de

mostrarán su incapacidad para sostener la prestación, de los servicios educativos y menos aún para fortalecerlos, "[...] la lucha armada -acota Mejía Zuñiga- ha desintegrado la vida municipal, el hambre diezma a la población y la penuria ancestral de los ayuntamientos les impide atender la educación elemental".⁵ Pronto se advierte la necesidad de volver a centralizar las actividades de la educación pública, el esquema mediante el cual los estados y municipios se hicieron cargo de la educación no pudo sostenerse ante la incapacidad financiera y ante la necesidad del Estado Federal de crear y fortalecer una comunidad lingüística y cultural, que contribuyera a la integración nacional. De este modo, en 1919 se encomienda a la Universidad Nacional de México la tarea de orientar y vigilar la enseñanza en todo el país. En apoyo a la reforma constitucional que poco después resultaría en la creación de la Secretaría de Educación Pública, el diputado Froylán Manjarrez señalaba que "Es preferible centralizar la ciencia que velar por la soberanía de la ignorancia".⁶ En síntesis, en el proceso de formación del sistema educativo pueden identificarse tres grandes etapas: la centralización, la desconcentración y la descentralización que serán objeto de las páginas siguientes.

4.1.1.1 La Centralización Educativa

Desde su entrada en vigor en 1917, y como parte de un proceso en que la atención de los asuntos más importantes es atribuida a la federación, en 1921 la Constitución sufre su primera reforma, dando origen el 28 de septiembre del mismo año, a la Secretaría de Educación Pública fortaleciéndose las facultades de la federación en este campo. El artículo 73°, en su fracción XXVII, otorga al poder ejecutivo federal facultades para establecer escuelas y legislar en materia educativa en todo el país. Conviene mencionar que la reforma reconocía en los estados facultades idénticas a las de la federación, respecto a los planteles creados por esos órganos de gobierno, "La federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional". Esta reforma da origen a una concurrencia de funciones en lo referente a la prestación y legislación del servicio educativo, pero sólo en cuanto al tema general de la educación, más no en el ámbito concreto de cada competencia.

Cultura Económica, México, p. 142.

⁵ Zúñiga Mejía, Raúl (1981). "La Escuela que surge de la revolución". En: Solana, Fernando (comp.) *Historia de la educación pública en México*, SEP-Fondo de Cultura Económica, México, p. 196.

⁶ Iturriaga, José E. (1981). "La creación de la Secretaría de Educación Pública". En: Solana Fernando, op. cit., 196.

Dos ideas fundamentales argumentadas para justificar la creación de la Secretaría de Educación Pública fueron por un lado, la necesidad de unificar y reorganizar la educación, y por otro, la urgencia de revitalizar su orientación y contenido para dar al país a través de ella, su identidad definitiva. Es preciso apuntar que la audaz empresa de “federalizar” la enseñanza en el país no se hubiese podido realizar de no haber existido condiciones económicas favorables, “[...] el erario público había superado su indigencia merced a los ingresos provenientes de la tributación que pagaban las empresas petroleras”.⁷ Esto significó que los servicios pasaron a ser sostenidos con fondos de la federación, con ello se daba un paso determinante hacia la centralización, fue paradójicamente denominada “federalización”, en el sentido que quita a los estados federados determinadas atribuciones para conferir las al gobierno federal o poder central.

A partir de entonces, la intervención del Gobierno Federal fue considerada por los gobiernos posrevolucionarios como la única vía para expandir el servicio educativo. Únicamente el gobierno central podía aportar los recursos para incorporar a vastos sectores de la población a la cobertura escolar. Ésta participación formó parte del rol protagónico que el Gobierno Federal debió desempeñar en la tarea de la integración nacional, territorial, económica y social. Imaz y Martínez, se refieren al hecho de que a diferencia de occidente, donde las naciones se construyeron como estados nacionales, fundamentalmente como resultado de las relaciones mercantiles, en México este papel integrador lo jugó y lo ha jugado la educación: “Nuestro país se construyó como nación fundamentalmente con la educación pública”.⁸ Para ambos autores, el Estado mexicano posrevolucionario se convirtió en un Estado educador; tanto por su conflicto ideológico con el clero, como por la necesidad de desarrollar nuevos saberes e identidades colectivas, el nuevo Estado posrevolucionario colocó, como antes lo hicieran los liberales, en el centro de sus estrategias a la educación pública. La intervención del Estado en la educación, que coincide con el papel activo de éste en la economía y la incorporación de la población al Estado-nación en la búsqueda de legitimar un sistema institucional, se realiza sin cuidar tanto su administración eficiente.

Al apuntar que el desarrollo de la educación pública en México ha guardado un paralelismo permanente con los procesos de formación histórica del país como nación independiente, Guevara Niebla señala que “Tanto los autores de la nacionalidad como los líderes de la independencia y del liberalismo mexicano consideraban que no podía funcionar un sistema democrático sin la generalización de la educación pública que

⁷ Ibid., p. 162.

⁸ Imaz Gispert, Carlos y Salvador Martínez Della Roca (1996). “Reforma del Estado y educación en México”, en: *Revista del Senado de la República*, octubre-diciembre, volumen 2, N° 5, s.p.

debía ser favorecida por la sociedad con todo su poder”.⁹ Con el surgimiento de las nuevas metas de bienestar social, la escolarización, y el currículum escolar se vincularon con las pautas administrativas del Estado, dando como resultado la definición y acumulación federal de atribuciones en todos los aspectos del quehacer educativo, rasgo que desde entonces, habría de caracterizar al sistema educativo nacional.

Entre los hechos que dan cuenta de este proceso de definición y centralización de atribuciones, conviene referirnos a la primer reforma de que es objeto el Artículo Tercero Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1934. Ésta además de conferir a la educación pública un carácter socialista, establece que únicamente el Estado podrá impartir la educación primaria, secundaria y normal, pudiendo concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir la educación en cualquiera de los grados anteriores. La fracción segunda del artículo reformado, precisa que la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado[...].¹⁰ Asimismo, establece que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las acciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Cabe aclarar, por un lado, que el texto original del 5 de febrero de 1917, no hace ninguna indicación con respecto a esta facultad normativo-pedagógica consistente en el establecimiento de planes y programas de estudio; por otro, que el texto del Artículo Tercero reformado, atribuye expresamente al Congreso de la Unión facultades para expedir la normatividad necesaria para distribuir la tarea educativa entre niveles de gobierno, así como para unificar y coordinar la educación en toda la república. Del contenido original a su primera reforma, puede apreciarse una mayor precisión en las atribuciones normativas de la federación y su preeminencia sobre las atribuciones de los gobiernos estatales. Con esta modificación constitucional, apunta Orozco Henríquez, se pone fin a una “auténtica autonomía”¹¹ de las entidades federativas que les había permitido -desde 1921 hasta 1934-, dentro de su jurisdicción, determinarse en materia educativa, mediante sus propias constituciones, leyes y actos administrativos.

⁹ Guevara Niebla, Gilberto (comp.) (1992). *La catástrofe silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 161.

¹⁰ Congreso de la Unión (1934). *Decreto que reforma el artículo 3° y la fracción XXV del artículo 73° constitucionales*, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre.

¹¹ Varios (1982). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. Departamento del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de Justicia, México, p. 17.

Como resultado de la instrumentación que debía darse al Artículo Tercero Constitucional, el programa de educación pública de 1935 define además de la orientación política y pedagógica de la educación socialista, la necesidad de coordinar la labor educativa desde el punto de vista técnico y administrativo, mediante convenios entre los gobiernos federales y estatales. En septiembre de ese mismo año, el entonces subsecretario de educación, Gabriel Lucio, promovió un plan con el objeto expreso de coordinar los métodos educativos en todo el país. Precisa mencionarse que en diciembre de 1939, surge la primera ley orgánica del Artículo Tercero Constitucional, que en consonancia con la reforma de 1934, establece en su artículo 64, que todos los textos que se empleen en las escuelas primarias debían estar de acuerdo con las normas de la enseñanza impartidas por el Estado, y autorizados por la Secretaría de Educación Pública. En este orden de hechos, en 1941 se reestructura la Secretaría de Educación Pública teniendo como propósitos formales: unificar la enseñanza, precisar las normas pedagógicas aplicables, corregir errores, definir responsabilidades concretas para funcionarios y crear un aparato que permitiera la dirección y control del sistema educativo nacional.

El 30 de diciembre de 1946, tiene lugar la segunda reforma al Artículo Tercero Constitucional que establece que la educación que imparta el Estado- Federación, Estados y Municipios-, “tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. En su fracción primera, el artículo reformado se refiere a que la educación impartida por el Estado, será nacional en cuanto a que sin hostilidades ni exclusivismos “atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura”.¹²

Aparece así, por vez primera en la constitución, el derecho a la educación. Además de su connotación política, este hecho traería consigo, en lo relacionado con los servicios de educación básica, importantes implicaciones para la autoridad federal relacionadas con la necesidad de establecer planes y programas de estudio de alcance nacional, así como la creación de condiciones para su aplicación. El carácter nacional de la educación elevado a rango constitucional fue uno de los argumentos esenciales que habría de dar sustento y reafirmaría, con el paso del tiempo, el rol desplegado por la Secretaría de Educación Pública.

¹² Decreto que reforma el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1946.

Puede decirse que desde el sexenio 1940-1946, el Estado adoptó políticas educativas encaminadas a lograr la unidad nacional, en este sentido la creación de la Secretaría de Educación Pública fue un factor cardinal en la conformación del sistema educativo y de los rasgos de la tarea educativa que el gobierno federal habría de realizar a partir de entonces. La educación a partir de 1921, fue un elemento presente siempre en la política seguida por los gobiernos posrevolucionarios, no sólo como derecho y conquista social. Fue también, instrumento clave en la conformación de la unidad nacional. A través de la expansión cuantitativa del servicio educativo generada centralmente, se pretendió llegar a todas las regiones del país consolidándose paralelamente una estructura en que las decisiones sustantivas se definieron, asumieron y ejercieron desde la capital. Este modelo centralizado fue el factor que permitió generar y expandir la acción educativa.

La creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, marca el inicio de la acción educativa del Estado en gran escala. La actuación de los sucesivos gobiernos federales se caracterizó por mantener, continuar y extender los servicios educativos, el presupuesto dedicado a este fin, habría de tener una participación importante y creciente del presupuesto federal. Las acciones de tipo legislativo y reglamentario que tuvieron lugar en materia educativa a partir de 1921 y hasta los setenta, expandieron las atribuciones del Gobierno Federal sustancialmente. Como punto culminante de este proceso, la Ley Federal de Educación expedida el 29 de noviembre de 1973, en su artículo 25, establece como competencia del Poder Ejecutivo Federal la de formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos.

Las causas de la intervención federal en la educación y la concentración de poder que trajo consigo, fueron más complejas que el simple deseo de centralizar o despojar a gobiernos estatales de la facultad para administrar la educación. La distribución territorial del poder sin duda, no es algo que pueda decidirse de una vez por todas, ni es algo estático, sino fundamentalmente dinámico. Las causas habrá que buscarlas considerando las funciones asumidas por el Estado como respuesta a fuertes demandas y factores que presionaron hacia su intervención. La intervención estatal fue considerada como condición indispensable del crecimiento educativo, sólo el gobierno central podía garantizar los recursos suficientes para ampliar la matrícula escolar, meta vinculada al desarrollo económico y social del país. Sin embargo, este proceso de centralización habría traer también, procesos de burocratización, problemas de eficiencia y eficacia del aparato administrativo, así como de calidad, eficiencia e inequidad de los propios servicios educativos.

4.1.1.2 La Desconcentración Educativa

El gobierno de José López Portillo que inicia su gestión en medio de graves problemas económicos y políticos, propone a través de la llamada “reforma administrativa” cambios importantes en la estructura de la administración pública. Este gobierno, reconoció en los desequilibrios regionales ocasionados por la concentración de recursos y decisiones en el gobierno federal, uno de los graves problemas que debían afrontarse y establece como uno de los propósitos de la reforma, el fortalecimiento del federalismo. En este contexto aparece el Convenio Único de Coordinación, como un instrumento que busca favorecer la descentralización de recursos hacia los estados para atender aquellos asuntos que la federación había venido absorbiendo. Entre las medidas llevadas a cabo, destaca también la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la finalidad de integrar la programación, presupuestación, evaluación, control, estadística y contabilidad, en una sola dependencia. En materia de política social con el propósito de atender las necesidades de los sectores sociales marginados, se crean entre otros organismos la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), la Coordinación de Proyectos de Desarrollo; la Coordinación General de Programas para Productos Básicos, la Coordinación de los Servicios de Salud, y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que buscaba conseguir la autosuficiencia alimentaria, extender el mercado interno y elevar los ingresos y la productividad del campesino;

En el terreno educativo, el crecimiento explosivo de la población junto con la masificación de la enseñanza, había traído consigo la expansión desordenada del sistema educativo motivando la pérdida gradual y progresiva del control administrativo, así como el deterioro de los aspectos sustanciales. Frente a un sistema que favorecía las regiones más pobladas en perjuicio del medio rural, urgía frenar el creciente distanciamiento entre las distintas zonas del país y propiciar una distribución más equitativa de las oportunidades educativas.

En un diagnóstico de los problemas generados por el centralismo educativo, Álvarez García destaca entre otras cuestiones los desequilibrios en la distribución de oportunidades educativas: los sectores marginados de la ciudad y el campo reciben los servicios educativos de más baja eficiencia y calidad; la multiplicación de líneas de autoridad entre funcionarios que actúan a nivel nacional, estatal y local, sin coordinación entre sí; la existencia de 40 direcciones generales de la Secretaría de Educación Pública sin suficiente coordinación entre sí, ni entre sus correspondientes en los estados; la presencia de más de 10 niveles de autoridad entre los maestros y el

secretario de educación pública; la duplicación innecesaria de esfuerzos entre la federación, los estados y los municipios, así como confusión de mandos y conflictos intergremiales; el desempeño de funciones de autoridad en el sistema educativo nacional, más como explotación de un recurso de poder que como el desempeño de una misión de servicio; así como tramos de control infranqueables y una supervisión educativa que no cumple con sus propósitos.¹³ Por su parte, al referirse al crecimiento desordenado de los servicios educativos, Guerra apunta que la estructura administrativa del ministerio central “[...] no se modificó en lo fundamental, solamente se le agregaron paulatinamente departamentos, direcciones, espacios administrativos, hasta llegar a ser la secretaría de Estado más grande, anacrónica y problemática”.¹⁴

En diciembre de 1977, al sustituir a Porfirio Muñoz Ledo en la Secretaría de Educación Pública, Fernando Solana Morales da a conocer en cinco grandes objetivos y 52 programas, las prioridades y metas del sistema educativo nacional. Los objetivos, que estaban desagregados en metas, establecían: 1) ofrecer educación básica a todos los mexicanos, especialmente a los niños; 2) vincular la educación terminal con el sistema de producción de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; 3) elevar la calidad de la educación; 4) pugnar por enriquecer la atmósfera cultural del país; y 5) elevar la eficiencia administrativa del sistema. Este último objetivo, comprendía entre sus metas, la implantación de sistemas que elevaran la eficiencia de la acción educativa, la descentralización de las decisiones y trámites administrativos, el impulso de la planeación educativa y la adecuación permanente de la normatividad jurídica del sistema educativo. Quedaba así enmarcado en la política educativa, el proceso de desconcentración que habría de tener lugar meses más tarde.

Conviene señalar en este momento, que la desconcentración educativa tuvo como antecedente el establecimiento, en abril de 1973, de unidades regionales de servicios administrativos descentralizados en nueve estados de la República con cobertura regional, que a través de treinta subunidades desempeñaban funciones relacionadas al trámite y enlace, desde cada entidad federativa, con las oficinas centrales de la Secretaría de Educación Pública. Estas unidades regionales dependían del Secretario y su coordinación operativa correspondió a la Oficialía Mayor. Las funciones desempeñadas por estos órganos estaban relacionadas entre otros aspectos, con la coordinación de los servicios federales, estatales y autónomos de educación; el control presupuestal de inversiones, del gasto corriente, de las

¹³ Álvarez García, Isaías (1992). “La Descentralización”, en Guevara Niebla, op. cit., pp. 165-166.

¹⁴ Guerra Rodríguez, op. cit., p. 30.

adquisiciones de equipo y mobiliario y la agilización de trámites. Monroy Alvarado¹⁵ da cuenta de que para 1978 la acción de estas unidades había desaparecido.

Respecto al estado que guardaban los servicios educativos, es preciso hacer mención que en el ciclo escolar 1976-1977, la educación preescolar comprendía a 607 946 alumnos, 15 712 docentes, y 4 618 escuelas. Entre los numerosos problemas que presentaba este servicio, el principal era la cobertura, ya que, se ofrecía a 608 000 niños que representaban tan sólo al 16% del total de los niños de cuatro años y al 14% de los de cinco años de edad respectivamente. A ello se añade la distribución desigual del servicio que se concentraba en zonas urbanas de clase media alta.¹⁶ Este servicio adquirió una importancia peculiar debido al ofrecimiento presidencial de proporcionar en el mediano plazo, una educación básica universal de diez grados a toda la población del país. En este sentido, se estableció la meta de ofrecer un año de educación preescolar o su equivalente al 70% de los niños de cinco años de edad carente de este servicio.¹⁷

La educación primaria por su parte, atendía a 12 millones de alumnos a través de 55 000 escuelas con una cobertura estimada del 86% respecto de la demanda real, lo que significaba que aproximadamente 1.8 millones de alumnos en edad escolar quedaban al margen de este servicio. Si bien es cierto que en el medio urbano y en grandes poblaciones se presentaban avances importantes, era también evidente el rezago en las pequeñas poblaciones rurales. Adicionalmente, en un gran número de escuelas no se ofrecía la primaria completa y otras tantas, eran de tipo unitario. La deserción en este nivel educativo era del orden de 8.7%, la reprobación del 10.3%, mientras que la eficiencia terminal apenas alcanzaba el 42.6%.

En la educación secundaria, para el mismo ciclo escolar 1976-77, la cantidad de alumnos atendidos era de 2 109 693; la planta docente estaba conformada por 125 614 maestros; y el número de escuelas era de 7 227. En el rubro de aprovechamiento escolar, la deserción era del orden del 11%, la reprobación del 27.3% y la eficiencia terminal del 70.7%.

En lo referente a la educación normal, en el periodo escolar 1976-77 se tenía una matrícula de aproximadamente 138 mil alumnos atendidos por 9 499 maestros en 355 escuelas. Al referirse a las escuelas normales de este periodo, Meneses señala: "...las escuelas normales mostraban anarquía e indisciplina por la falta de control de

¹⁵ Cit. pos. Álvarez García, op. cit., p. 166.

¹⁶ Secretaría de Educación Pública (1982). *Memoria 1976-1982. Tomo II: Delegaciones Generales*, México, p. 53.

¹⁷ Cit. pos. Meneses Morales, op. cit., p. 49.

los estudiantes normalistas. Los planteles educativos carecían de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para cumplir eficaz y eficientemente la función educativa. La concentración de tales recursos en la capital del país dejaba a la provincia en situación desventajosa”.¹⁸

Con semejantes circunstancias como telón de fondo, el 27 de febrero de 1978 se expide un nuevo reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública que dispone el establecimiento de Delegaciones *Generales* de esta dependencia, en 31 entidades federativas con lo que da inicio el proceso de desconcentración del órgano central. Entre los objetivos de este proceso, se enunciaron: (i) *Acelerar de manera eficiente y eficaz el desarrollo educativo en cada uno de los estados de la República;* (ii) *Solucionar los problemas y planear la educación desde sus lugares de origen, estableciendo una relación adecuada con el centro;* (iii) *Aumentar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos destinados a la educación;* (iv) *Favorecer una mayor participación y responsabilidad de la comunidad en la labor educativa que se efectúa en los estados;* y (v) *Fortalecer el federalismo.*

Las delegaciones generales que tenían por encargo la coordinación, planeación y elaboración del presupuesto de los servicios federales en el estado, contemplaron cuatro áreas sustantivas: Dirección Federal de Educación Primaria, la Subdirección General de Educación Básica, la Subdirección General de Educación Terminal y, la Dirección Federal de Educación Física. Como áreas de apoyo contó en su estructura con la Subdirecciones Generales de Planeación Educativa y de Servicios Administrativos. Para operar bajo un esquema desconcentrado en las mismas entidades federativas, las delegaciones contaron en su estructura con la Subdirección General de Servicios Regionales. De esta manera, se unificó en un solo mando la educación básica coordinándose también otros niveles educativos a cargo de la Secretaría de Educación Pública. Al referirse a la situación que imperaba en etapa inicial de este proceso, Solana Morales señala que, “[...] Al iniciar el proceso de desconcentración, la Secretaría de Educación Pública tenía en cada entidad hasta 17 representantes de sus direcciones generales. Cada uno respondía a un alto funcionario de la ciudad de México que tenía su propio estilo o criterio de mando, pero ninguno se coordinaba con los demás y pocos con el gobierno del estado”.¹⁹

A modo de balance, debe decirse que a dos años de haberse iniciado el proceso de desconcentración, las delegaciones generales atendían los procesos de organización de inscripciones y reinscripciones, el establecimiento de calendarios de exámenes, el

¹⁸ Idem.

¹⁹ Secretaría de Educación Pública, op. cit., p. VI.

trámite de movimientos administrativos, la distribución de materiales, organización para el otorgamiento de becas y la expedición de certificados de grado y materia. Para 1982, estos órganos operaban los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, especial, física, secundaria, normal y adultos. En ese mismo año, estos órganos tenían ya a su cargo, la elaboración de planes, programas y presupuestos correspondientes; organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica, telesecundaria, normal, física, especial, indígena, y para adultos; administrar los recursos humanos, financieros y materiales; tramitar, registrar y controlar la admisión, baja y demás movimientos de personal, entre otros.

Inclusive cuando se trató de un proceso interno, que no implicó la distribución del poder a órganos autónomos, la desconcentración educativa significó una redefinición de la estructura decisional y en consecuencia una redistribución del poder mismo con sus consecuentes conflictos. Al comentar este proceso, el Secretario Solana, se refirió a la dificultad de convencer y hacer participar a funcionarios de la Secretaría, así como a cambiar hábitos y procedimientos sobre todo cuando se trata de transferir responsabilidades y poder, “[...] Sabíamos que, más allá de una reforma administrativa, emprendíamos el camino de una transformación de comportamientos sociales, con vastas repercusiones sobre formas de organización”.²⁰

Los esquemas de autoridad se modificaron radicalmente al nombrarse un delegado del Secretario de Educación Pública en cada entidad federativa que se constituye en la máxima autoridad educativa federal en el estado, con ello quedan subordinadas a él, las autoridades de cada uno los niveles educativos desconcentrados, este hecho representa una reordenación de las relaciones entre autoridades tradicionales en cada región con el centro, las negociaciones se multiplicaron cada vez más, haciéndose también más complejas y conflictivas.²¹ Anteriormente, el control de estos procesos estaba a cargo de las Direcciones Generales de la Secretaría ubicadas en el país, los titulares de estos órganos, tenían autoridad sobre los funcionarios adscritos a su nivel educativo en las entidades federativas, quienes desde ahí canalizaban hacia la Dirección General la información sobre escuelas y personal docente. Asimismo, cada Director General conseguía de la Oficialía Mayor el presupuesto que cubriera la operación de las escuelas bajo su responsabilidad en el territorio nacional.

²⁰ Idem.

²¹ Zúñiga, Víctor. “La descentralización educativa una lectura de las investigaciones de Susan Street y Jose Luis Quintero”, en *Revista Teoría y Praxis Administrativa*, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, Vol. 1, No. 4, octubre-diciembre. p.29.

Ante una estructura y funcionamiento centralizado, en donde las decisiones se tomaban a nivel nacional y por área educativa con la desconcentración, la transformación consistió fundamentalmente en convertir a los órganos centrales en normativos y en trasladar a las delegaciones generales, todas las actividades operativas con sus facultades de decisión, a efecto éstas se tomaran de acuerdo a las características de las entidades federativas. Este esquema de funcionamiento, se vio fortalecido por un programa de racionalización elaborado por la Dirección General de Organización y Métodos, que implicó la reorganización de la estructura de las Delegaciones Generales y la redistribución del personal necesario para la operación de cada unidad administrativa en los estados. Sin embargo, en el ámbito relativo al manejo de los recursos, prevaleció la práctica tradicional entre las unidades centrales y las Delegaciones Generales.

La desconcentración se constituye así, en una etapa previa del proceso que en vías de una descentralización educativa habría de intentar el nuevo gobierno a partir de 1982. Justificada por la búsqueda de una redistribución del poder de decisión más equilibrada para la prestación de los servicios en las entidades federativas; por el acercamiento de las decisiones al lugar donde se prestan los servicios; por la posibilidad de una mayor participación de la comunidad usuaria del servicio en la definición de necesidades a ser atendidas por los programas de trabajo; así como y por la relevancia del aprendizaje a través de la participación de los actores en la definición de los contenidos curriculares, la desconcentración preparó el terreno para continuar y profundizar en el proceso de redefinición y redistribución del poder. En septiembre de 1982 el Secretario de Educación señalaba que con la desconcentración se sentarían las bases para una futura descentralización, en la que los gobiernos estatales asumirían directamente, con el apoyo del gobierno federal, el manejo de los servicios de educación básica.

4.1.1.3 La Descentralización Educativa

En medio de una profunda crisis económica, el gobierno de Miguel de la Madrid enfrenta graves problemas para financiar los gastos de inversión, el destinado a las entidades federativas y en general, el dirigido al desarrollo de las diferentes regiones del país. Se reconoce la necesidad de aligerar la carga fiscal y administrativa del gobierno federal, así como de profundizar las medidas que permitieran fortalecer la capacidad administrativa y política de estados y municipios. La crisis afectó la demanda de escolaridad en los sectores de menores ingresos aumentando las probabilidades de abandono y reprobación escolares. En estas circunstancias, el sistema educativo interrumpió las

tendencias expansivas que le habían caracterizado desde décadas anteriores. La situación educativa presentaba serios problemas, según cifras de la propia Secretaría, existían seis millones de analfabetos, 15 millones de personas mayores de 15 años que no habían concluido la primaria y otros siete millones sin terminar secundaria. La eficiencia terminal de la primaria era de alrededor de 50% y existían 29 mil escuelas incompletas de las cuales cerca de 24 mil eran unitarias. La educación preescolar por su parte, sólo cubría el 40% de la demanda de niños de cinco años.²²

Específicamente en el ciclo escolar 1982-1983, la matrícula de la enseñanza preescolar se situaba alrededor de 1 700 000 alumnos, cifra que representaba el 7.96% del total de la demanda potencial. El número de alumnos matriculados en la educación primaria era de 15 222 916, el de maestros de 415 425, y el de planteles de 77 900. La deserción representaba el 8.7%, la reprobación el 10.3% y la eficiencia terminal el 42.6%. En lo que atañe a la secundaria, el número de alumnos era de 3 583 317; el de escuelas, de 12 914 mientras que el de maestros, de 198 020. El índice de deserción era 10.3%, el de reprobación de 25.7%, y el de eficiencia terminal de 73.8%. En lo que hace a la educación normal, la matrícula estaba conformada por 192 062 alumnos, 13 318 maestros y 545 escuelas.

De acuerdo al diagnóstico del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988,²³ la eficiencia terminal en los distintos niveles educativos, por distintos factores internos y externos, era muy baja, pues de cada 100 niños que ingresaban a primaria, 52 terminaban el sexto grado; de éstos, el 85% se inscribía en secundaria y únicamente el 74% completaba el ciclo; el 65% de los egresados de secundaria se inscribía a su vez en bachillerato; 3.3% en normal y el 17% en carreras terminales medias. De los inscritos en bachillerato, terminaba el 78.4% y el 39.8% en las carreras terminales medias. En las carreras de licenciatura se matriculaba el 85.4% de los egresados de bachillerato y apenas la mitad concluía sus estudios universitarios. El número de analfabetos era de 5.7 millones; los adultos sin terminar la primaria sumaban 15 millones y los que no habían concluido la secundaria ascendían a siete millones.

La organización y el funcionamiento del sistema educativo nacional presentaban la siguiente problemática: el centralismo que había dado lugar a una multiplicación de las líneas de autoridad entre funcionarios, nacionales, estatales y locales; la estructura orgánico funcional de la Secretaría de Educación Pública se conformaba por 40

²² Secretaría de Educación Pública (1994). *Sistemas Educativos Nacionales*, México, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, Madrid, p. 46.

²³ Ver: Poder Ejecutivo Federal (1984). *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*, México.

direcciones generales sin suficiente coordinación entre sí; existían por lo menos, diez niveles de autoridad entre los maestros y el Secretario; había duplicidad de esfuerzos entre la federación, estados y municipios; generándose una confusión en los mandos y conflictos intergremiales; así como una grave inequidad en la distribución de las oportunidades educativas.

Con estas circunstancias, y ante la coyuntura del momento político representado por el cambio de gobierno, el 1º. de diciembre de 1982 Miguel de la Madrid, haría público su propósito de transferir a los gobiernos locales, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros correspondientes:

*“[...] Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes. [...] Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver hoy al esquema educativo original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la educación básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La federación conservará las funciones rectoras y de evaluación que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública”.*²⁴

En estos términos, se anunciaba lo que parecía ser la propuesta más importante del gobierno en materia educativa.

La intención de descentralizar, se reflejó en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se afirmaba que, la descentralización de la educación básica y normal constituía una línea de acción fundamental para el mejoramiento de la eficiencia y calidad educativas y para auspiciar la participación de la comunidad, “[...] La descentralización educativa será el Instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes disparidades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional”.²⁵ El Plan establecía para el sector educativo tres propósitos y cinco objetivos, los primeros eran los de promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos

²⁴ De la Madrid Hurtado Miguel (1982). *Discurso de toma de posesión*, 1o. de diciembre de 1982.

²⁵ Los otros cuatro objetivos consistieron en: 1. Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a través de tres aspectos: capacitación docente; programas y contenidos educativos y; técnicas para elevar el aprovechamiento escolar y la eficiencia terminal; 2. Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos; 3. Introducir nuevos modelos de educación superior vinculados con los requisitos del sistema productivo, impulsar la educación tecnológica, incrementar los sistemas de capacitación y, para ello, establecer un sistema de orientación vocacional con la información de todas las carreras y de los recursos humanos requeridos para ellas; y 4. Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deportes y recreación. Ver Poder Ejecutivo Federal (1983). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Talleres Gráficos de la Nación, México.

los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación y; mejorar la prestación de los servicios en estas áreas. De los segundos nos permitimos destacar el que hace referencia a:

Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal a través de: a) establecer mecanismos para tener en cuenta las regiones en el sistema educativo y no sólo descentralizar la parte administrativa, sino adaptar los actuales programas y contenidos a dichas regiones; b) formar a los maestros en la entidad en que prestan sus servicios, para lograr que la educación atendiera a cada región; c) desconcentrar las actividades culturales de suerte que se fortalecieran las distintas manifestaciones regionales.

Para Jesús Reyes Heróles, el entonces Secretario de Educación Pública, la descentralización educativa tenía intenciones políticas, administrativas y científicas.²⁶ La política, se refería a la determinación de volver al federalismo; la administrativa, al hacer posibles los servicios educacionales combatiendo la hipertrofia; y la científica, al mejorar los aspectos pedagógicos y el modelo educativo. La descentralización educativa – argumentó- se hacía en aras de una eficiencia para corregir deficiencias y eliminar prácticas viciosas. Reyes Heróles afirmaba que, más que una reforma, la descentralización sería una revolución para combatir la hipertrofia de la Secretaría de Educación Pública “[...] es solamente un movimiento administrativo de desconcentrar funciones y facultades en algunas áreas y reubicarlas donde exista mayor demanda de las mismas; no va en contra de nada y si en pro de mucho, no va en contra de la estructura sindical; y tiene que ser un proceso de democratización”.²⁷

El 8 de agosto de 1983 se publica un decreto a través del cual el Presidente, faculta a la Secretaría de Educación Pública para proponer a los gobiernos estatales -en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo-, la celebración de acuerdos de coordinación con la finalidad de establecer en cada entidad federativa, un comité consultivo responsable de realizar estudios y formular recomendaciones para la transferencia de los servicios educativos por parte del gobierno central.²⁸ Al mismo tiempo, se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, con lo que las 31 Delegaciones Generales existentes en cada Estado como representaciones exclusivas de esta dependencia, se transforman en Unidades de Servicios Educativos a

²⁶ Cit. pos. Meneses Morales, op. cit., pp. 251-252.

²⁷ Ver: en Pescador, José Ángel (1980). *Poder político y educación en México*, UTEHA, México, pp. 44-45.

²⁸ Ver: Presidencia de la República (1986). “Decreto por el que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos Estatales la celebración de Acuerdos de Coordinación en el Marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa”. En: *La Descentralización Educativa. Avances de un proyecto nacional*, SEP, México, pp. 153-157.

Descentralizar y se crea la Coordinación General para la Descentralización Educativa con el propósito de auxiliar al titular de la Secretaría "[...] en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización [...]".²⁹

Meses más tarde, el 19 de marzo de 1984, el Ejecutivo Federal expide un nuevo decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, mediante éste propone a los ejecutivos locales el establecimiento de un Consejo Estatal de Educación Pública, encargado de conducir en la entidad la descentralización de la educación básica y normal. En este órgano estarían representadas autoridades federales, estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Desaparecen entonces las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES) creadas tan sólo ocho meses atrás y, en su lugar, se crean 31 Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública. Cabe destacar que estas medidas, de ninguna manera significaban la transferencia de las delegaciones generales a la jurisdicción estatal. Para mayo de 1986, se habían establecido Consejos Estatales y Servicios Coordinados en 18 entidades, en abril de 1987 se acordó la instalación de estos órganos en los 13 estados faltantes.

En 1988 se suscriben los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal, formalizándose con ello el objetivo de crear un esquema de coordinación entre las instancias federales y estatales. Mediante estos acuerdos, la Secretaría de Educación Pública y los respectivos Gobiernos Estatales convienen establecer "[...] los criterios, normas, modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales y estatales de educación básica y normal".³⁰ Se aceptaban, entre otras, las siguientes bases: (a) *Prevalecerán los principios que para la educación determinan el Artículo Tercero Constitucional y la Ley Federal de Educación;* (b) *La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como las relativas al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;* y (c) *Los servicios federales de educación básica y normal mantendrán su presente régimen jurídico y administrativo.* Derivado de este último punto, fue el hecho de que el gobierno federal mantendría importantes facultades rectoras o normativas. Los más variados y amplios aspectos relacionados con los distintos ámbitos de la gestión educativa, Con ello, desde los centros escolares hasta los órganos encargados de la administración estatal, siguieron siendo objeto de la regulación central.

²⁹ Ibid. p. 156.

Para caracterizar y determinar los alcances del proceso anterior, resulta significativa la cláusula sexta, que establece que el responsable o director general de los Servicios Coordinados de Educación Pública, deberá ser nombrado conjuntamente por la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno Estatal: "[...] Los Servicios Coordinados de Educación Pública estarán a cargo de un Servidor Público con experiencia en el sector educativo, con méritos académicos y administrativos suficientes y será nombrado conjuntamente por La Secretaría y El Gobierno".³¹ La fracción IV de la cláusula décima, señala que la Dirección General de estos servicios, deberá representar a la Secretaría y al gobierno estatal por conducto de las estructuras administrativas federal y estatal en cada caso, en todo lo concerniente a las relaciones laborales con los trabajadores de la educación.

Frente a un proyecto que pretendía ir más allá de la desconcentración interna de la Secretaría de Educación Pública, transfiriendo la educación básica y normal a los gobiernos locales; era de esperarse, que entre los problemas para llevar a cabo la descentralización, el sindical era de primer orden, ya que, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se opondría a una eventual amenaza a su fuerza representativa y de control. Para el sindicato nacional la descentralización constituía una amenaza a su existencia corría el riesgo de transformarse más o menos pronto en una confederación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización amenazaba así, a la dirección nacional del sindicato, especialmente a su grupo hegemónico que basaba su control de la vida sindical en una estructura sindical y en un esquema de negociación centralizados. La reacción del magisterio ante el proceso que se intentaba poner en marcha, se manifestó desde el mismo discurso presidencial de toma de posesión el primero de diciembre de 1982. Una fuerte oposición unió a la dirigencia de los distintos niveles del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ante una amenaza común, la integridad del sindicato, en cuya defensa coincidieron lo mismo dirigentes "vanguardistas" e institucionales, que grupos disidentes agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).³²

Previamente al anuncio del proyecto de descentralización, la *Comisión de Descentralización de la Vida Nacional (Descentralización de la Administración Pública)*, recomendaba como una opción para el manejo del proyecto ante el sindicato, plantear al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que continuara representando a los maestros ante los gobiernos estatales. La comisión vislumbraba asimismo, que el

³⁰ Ibid, p. 171.

³¹ Ibid., p. 173.

³² Arnaut, Alberto (1991). *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1991, p. 17.

momento más oportuno para anunciar la decisión sería el primero de diciembre aunque se diera tiempo para llevarla a cabo, "[...] Al inicio de cada sexenio se esperan cambios, por lo tanto es más fácil aceptarlos [...]."³³ Asimismo, se veía en la proximidad del cambio del comité ejecutivo del sindicato, una coyuntura adicional. La otra alternativa prevista consideraba que de no hacerse de inmediato, habría la opción de posponer la decisión uno o dos años, cuando ya estuviera más consolidado el gobierno entrante y se hubiera planeado con mayor cuidado la medida, aunque advertía del posible riesgo de que se crearan más problemas debido a la eventual oposición no sólo de los líderes sindicales, sino que también de parte de los propios funcionarios de la Secretaría de Educación Pública.

A diferencia de la desconcentración, la descentralización se anunció como un proyecto público. Pescador y Torres, señalan que obedeció a una táctica distinta en su ejecución, ya que, la desconcentración comenzó por ser un hecho: primero se designaron delegados, y luego se definieron funciones, organigramas, y los programas de las delegaciones. La descentralización en cambio, fue primero un proyecto público. La desconcentración se hizo, y el sindicato intentó deshacerla; la descentralización se anunció, y el sindicato y algunos gobiernos locales, le quitaron su filo radical y la entramparon.³⁴ El proyecto de reforma debió redefinirse, en virtud de la gran complejidad jurídica y política que encerraba, en esto último, la postura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación fue un factor determinante.

Las limitaciones de la descentralización educativa, se reflejaron también a nivel jurídico. Las acciones emprendidas, no implicaron cambios legislativos, ni a nivel constitucional, ni en la Ley Federal de Educación en su carácter de ley reglamentaria del artículo Tercero Constitucional. Puede señalarse que esto fue así, debido a que dichas acciones planteadas y realizadas, no significaban redistribuir el poder del gobierno central hacia las entidades federativas. No se ampliaron atribuciones de los estados, ni se redujeron en favor de éstos, las del ejecutivo federal. Más aún, sin dejar la operación de los servicios, el gobierno central encontró en el aspecto normativo -que aparecía entonces con mayor evidencia- una importante fuente para el desarrollo de competencias cuyo ámbito evidentemente rebasaba lo técnico-pedagógico, incidiendo en la organización y funcionamiento de los propios servicios.

En el marco de la normatividad existente y haciendo uso de las facultades, especialmente de las de carácter implícito, el ejecutivo federal formuló las propuestas de

³³ Comisión de Descentralización de la Vida Nacional: Descentralización de la Administración Pública (1982). *La Descentralización de la Educación*, México, agosto, p. 12.

³⁴ Ver en Pescador, op. cit.

reforma al sistema educativo nacional. La Ley Federal de Educación en su artículo 29, tuvo una importancia singular para justificar y fundamentar la política y los procedimientos utilizados por el gobierno federal para realizar las acciones relacionadas a la descentralización de los servicios. Este artículo establece que la Federación podrá celebrar con los Estados y los municipios convenios para coordinar o unificar los servicios educativos. Sin embargo, era obvio que concretar una verdadera descentralización hubiera supuesto modificar la base jurídica fundamental, lo cual involucraba de inicio, a la propia Ley Federal de Educación.

A la vista de lo anterior, puede concluirse que el proceso ocurrido de 1982 a mayo de 1992, aun cuando se identificó como descentralización, ésta no se llevó a cabo. El desarrollo de las acciones, no obstante sus objetivos iniciales, no condujo a una transferencia de los servicios educativos a los gobiernos estatales, en su lugar, fueron depositados en órganos mixtos mediante los cuales se buscó administrar los servicios educativos de control federal que funcionaban en las entidades federativas, a través de un esquema de corresponsabilidad entre la federación y las autoridades estatales. Por ejemplo, el nombramiento conjunto por los gobiernos federal y estatal, del titular de los Servicios Coordinados de Educación Pública, inclusive cuando así fuera, implicaba a una doble línea de autoridad al tener que rendir cuenta a ambas instancias. Aunque en la práctica el nexo federal neutralizó las posibilidades de una comunicación real de estos órganos con los respectivos gobiernos estatales. Al referirse a la naturaleza *sui generis* de estas unidades administrativas, De los Reyes apunta que "[...] no queda claramente expresado qué tipo de órgano es la Dirección de Servicios Coordinados, ya que mantiene su carácter mixto al tener que acatar, según se trate, tanto disposiciones federales como estatales".³⁵ Paralelamente, permanecieron funcionando en cada entidad, dos sistemas educativos: el federal y el estatal sin coordinación entre ellos. Los gobiernos de los estados mantuvieron por separado su dependencia encargada de administrar los servicios educativos en la entidad.

El marco jurídico educativo permaneció en lo fundamental sin cambios, al margen de la confusión provocada por la ambigüedad del proyecto de descentralización y porque en la práctica las acciones planteadas encontraron en el marco jurídico existente, bases suficientes para su realización y justificación. Las autoridades centrales no sólo no transfirieron la responsabilidad operativa, sino que sus facultades se fortalecieron a partir del ejercicio normativo en ámbitos y aspectos de carácter pedagógico y administrativo.

³⁵ De los Reyes, Yolanda (1986). "Descentralización de la educación". En: Torres Blanca (comp.), *Descentralización y democracia en México*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, p.166.

En suma, la política de descentralización representó una complejidad y un grado de dificultad mayor que la desconcentración educativa que la había precedido. De entrada, no pudo realizarse con base en la misma estrategia que la desconcentración, ni tampoco haberse hecho de manera sorpresiva, se debía poner de acuerdo a los gobernadores, quienes habrían de recibir la nueva responsabilidad. Al advertir los alcances de la propuesta descentralizadora, había quienes consideraban que este proceso no iba más allá de una orden administrativa, que no garantizaba la democratización de la educación, que no pretendía elevar la calidad académica, ni ponía fin al tutelaje de la Federación sobre los gobiernos estatales y que, al igual que la reforma política del sexenio anterior, era una válvula de escape para disminuir tensiones políticas.

4.1.2 CONTEXTO

Durante la pasada década, la descentralización gubernamental fue una constante en América Latina. La educación no fue la excepción; en los noventa un importante número de países llevó a cabo las reformas relacionadas con la redistribución de la tarea educativa entre distintos niveles de gobierno. Simultáneamente, se registró una tendencia para dar la autonomía de decisión a los centros escolares, tal como lo ilustran los casos de Victoria en Australia; Memphis, Tennessee en los Estados Unidos y Minas Gerais en Brasil. Los orígenes y objetivos de la descentralización en ambos casos, obedecieron a lógicas e intereses distintos, mientras en el primer caso, la descentralización se llevó a cabo como parte de una tendencia general de descentralización del gobierno, en el segundo, estuvo asociada a preocupaciones por el desempeño de escuelas ubicadas en zonas marginadas.

La concertación, descentralización, la participación social, el replanteamiento del rol del Estado, la ampliación de la educación obligatoria, las necesidades básicas de aprendizaje, la revaloración de la función docente y de la familia, son elementos que, presentes en el concierto mundial, contextualizan el diseño del ANMEB como instrumento de reforma del sistema educativo.

En el plano internacional, existen eventos que contextualizan y explican la firma del Acuerdo Nacional, como el Congreso Internacional sobre Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO). Con sede en la Ciudad de México, dicho congreso estaba encargado de efectuar un balance en la evolución de la planificación y gestión educativas, así como identificar y determinar nuevos

planteamientos y tendencias en este campo, tomando en cuenta las conclusiones de la “Conferencia Mundial sobre Educación para Todos” celebrada en Jomtien, Tailandia en ese mismo año. Al debatir sobre el papel del Estado, se afirmó que no podía seguir siendo el único responsable de los problemas de la educación, por lo que era necesario modificar los modos de actuación y encontrar nuevos interlocutores. Se adujo que el aumento de la complejidad de los servicios, demandaba la redefinición de los papeles de los diversos actores, así como buscar nuevos equilibrios entre centralización y descentralización, y entre objetivos nacionales y aspiraciones locales.

No sólo se concedió importancia a una mayor participación de los interlocutores tradicionales, sino sobre todo, a la incorporación de aquellos hasta el momento, distantes y, en ocasiones ausentes, como empresas, organismos patronales y gobiernos locales. Bajo los auspicios de la UNESCO, el congreso recomendó implementar la descentralización como estrategia para redistribuir la tarea educativa, impulsar la participación y establecer consensos con un número creciente de nuevos actores.

Respecto a la intervención del Estado, se puntualizaba que la descentralización no debía ser de ningún modo sinónimo de su debilitamiento, señalando que “[...] Al Estado corresponde por su parte mantener, o establecer, una coherencia de conjunto. Para esto, es necesario que el Estado disponga de instrumentos de evaluación y de control que permitan a la vez la coherencia de los grandes objetivos y el respeto de la autonomía de un gran número de actores [...]”.³⁶

En la misma línea, la Conferencia Mundial de Educación para Todos, recomendó a los países participantes, fortalecer la concertación de acciones mediante la celebración de acuerdos sobre educación; el rescate de los acuerdos existentes y su articulación, para renovar y formalizar la voluntad política y entrar en una nueva etapa de desarrollo educativo que permitiera satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje.³⁷ Al enfatizar la obligación de las autoridades educativas de carácter

³⁶ UNESCO (1990). *Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación, Informe Final*, UNESCO, México, p.9.

³⁷ En su artículo primero la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* establece que “[...] Cada persona –niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades comprenden tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (tales como lectura y escritura, expresión oral, aritmética, resolución de problemas) como los contenidos básicos mismos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) requeridos para que los seres humanos sean capaces de sobrevivir, desarrollen sus capacidades, vivan y trabajen con dignidad, participen plenamente en el desarrollo, mejoren la calidad de sus vidas, tomen decisiones fundamentales y continúen aprendiendo[...]”. Agrega el mismo artículo que la educación básica más que un fin en sí misma, es el cimiento para un aprendizaje permanente y para el desarrollo humano, sobre el cual los países pueden construir sistemáticamente niveles y tipos más avanzados de educación y capacitación. Ver: Conferencia Mundial sobre

nacional y regional, la declaración oficial de la conferencia, aprobada por los delegados gubernamentales de 197 países, advierte sobre la necesidad de concertar acciones nuevas y revitalizadoras a todos los niveles. En su artículo séptimo, la declaración recomienda entre otras medidas: (i) reconocer de manera especial el rol profesional de los docentes; (ii) establecer convenios entre el departamento o ministerio de educación y otras dependencias gubernamentales; (iii) concertar acciones entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y las familias; (iv) mejorar urgentemente las condiciones en que se prestan los servicios; (v) mejorar urgentemente la situación del personal docente, y (vi) reconocer el rol de la familia. Se advierte también, la importancia de la concertación en la planeación, ejecución, administración y evaluación de los programas educativos, sobre todo en el nivel básico.³⁸

Por otra parte, en el marco de los trabajos del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal para América Latina y el Caribe (PROMEDLAC IV), celebradas en abril de 1991 en la Ciudad de Quito, Ecuador, aparece de igual modo, entre los asuntos discutidos, la necesidad de formular grandes acuerdos nacionales para legitimar y dar continuidad a las políticas y estrategias educativas.

En el contexto nacional, las políticas educativas derivadas del ANMEB – advierte Pablo Latapí- deben ubicarse en el contexto de las llamadas “políticas modernizadoras” introducidas desde 1983 por el gobierno de la Madrid Hurtado y definidas más plenamente por el de Salinas de Gortari. Los asuntos que eran objeto de negociación para el ANMEB tenían un marco de referencia ideológico y político en la “modernización” que se proponía reducir el peso del Estado y ampliar el libre juego de los mercados, impulsar la competitividad de los productos principalmente de exportación e incrementar la productividad real de la fuerza de trabajo. En el campo educativo se proyectaba disminuir la gratuidad de los servicios, fomentar la enseñanza privada, la descentralización y enfatizar los valores de la llamada “sociedad del conocimiento”.³⁹ Así, al presentar su tercer informe de gobierno, el jefe del Ejecutivo instruyó a la Secretaría de Educación Pública para que una vez concluido un diagnóstico de la situación educativa, y luego de consulta nacional realizada en los dos años anteriores, “[...] se actuara en el ámbito de la

Educación para Todos (1990), *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Documento de trabajo*, Jomtien, 9 de marzo.

³⁸ Idem.

³⁹ Ver: Latapí Sarre, Pablo (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 51-52.

descentralización educativa y de la corresponsabilidad necesaria de los diversos órdenes de gobierno, con el fin de impulsar la modernización educativa [...]”.⁴⁰

En 1992 la matrícula del sistema educativo era de alrededor de 26 millones de alumnos; un millón 100 mil maestros; 165 mil establecimientos escolares y la emisión de tres millones de cheques de pago, el gobierno federal administraba directamente al 64.5% de la matrícula total y al 70.5% de las escuelas, mientras que los estados controlaban sólo al 25.6% de los estudiantes y el 16% de los establecimientos educativos.⁴¹

La Secretaría de Educación Pública debía administrar un presupuesto sectorial de 36.6 billones de pesos, 25.5 de los cuales ejercía en forma directa; de ese total, 24.2 billones eran exclusivamente para servicios personales. A lo anterior se sumaban las relaciones laborales con un millón de maestros federales, la administración de un millón y medio de plazas y el mantenimiento y administración de más de 163 mil escuelas.⁴²

La situación educativa del país en que surge el ANMEB, puede ilustrarse a partir de los indicadores relacionados con analfabetismo, escolaridad, eficiencia terminal, deserción y reprobación escolares difundidos por la propia Secretaría de Educación Pública.⁴³ En cuanto al analfabetismo que representa al número de personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir, en 1991 registraba una media nacional de 12.1 %, el porcentaje estatal más alto en este indicador se situó en 29.1%, mientras que el más bajo fue de 3.8%. En lo que hace al grado de escolaridad define el número promedio de grados escolares aprobados por la población de 15 años y más, es decir, es el nivel de instrucción; en ese mismo año, el promedio nacional era de 6.6 grados; sin embargo, las entidades federativas con niveles de instrucción más bajos apenas superaban el cuarto grado, mientras que había estados con una escolaridad superior a los 8 grados.

Por otra parte, la deserción mide el porcentaje de alumnos que abandonan las actividades escolares durante un ciclo escolar - deserción intracurricular- o al término del mismo -deserción intercurricular-, independientemente de que el alumno haya aprobado o no, conviene mencionar que la media nacional para secundaria en ciclo escolar 1991-1992 fue de 7.7%, mientras que el índice de más alto se ubicó en 12.9% en tanto que el menor fue de 8.8%; en el caso de la educación primaria el

⁴⁰ Moctezuma Barragán, op. cit., p. 103.

⁴¹ Secretaría de Educación Pública (1994). *Sistemas Educativos: México*, OEI, Madrid, p. 55.

⁴² Ver Moctezuma Barragán, op. cit.

promedio de deserción nacional en dicho periodo es de 4.6%, siendo 13.9% el porcentaje más alto y 0.6% el más bajo.

La eficiencia terminal por su parte, mide la relación entre la cantidad de egresados de un nivel educativo y el número de estudiantes de nuevo ingreso de ese nivel educativo "n" años antes, es decir seis y tres años para primaria y secundaria, en el ciclo escolar examinado los promedios nacionales de eficiencia terminal para primaria y secundaria fueron de 71.6% y de 75.3% respectivamente; al igual que en los casos anteriores, estos indicadores presentaban un comportamiento marcadamente desigual entre entidades federativas.

Finalmente, la reprobación escolar se refiere al número o porcentaje de alumnos que no han obtenido los conocimientos necesarios para transitar al grado escolar siguiente y que por ende deben repetir el grado cursado; el problema de la reprobación escolar se presentaba con mayor gravedad en secundaria, mientras que este indicador en el ciclo escolar 1991-1992, era de 9.8% en educación primaria, en secundaria era de 26.3%.

Con este telón de fondo, en ceremonia alusiva al día del maestro, el 15 de mayo de 1992, Ernesto Zedillo señalaba que ANMEB tenía como metas "[...] consumir la alfabetización y hacer llegar a todo mexicano los beneficios del mandato constitucional que hace obligatoria la educación primaria en toda la extensión del ciclo; atenuar la disparidad que aparece en los mismos niveles educativos de diferentes regiones del país y asegurar que todos los niños en edad escolar asistan a la escuela; elevar la eficiencia terminal de la primaria y secundaria; diseñar mecanismos para una mejor articulación entre educación preescolar y los ciclos subsecuentes. En particular, es indispensable dotar de una renovada calidad al conjunto de conocimientos, competencias y actitudes que proporcionan los ciclos de educación básica[...]"⁴⁴ En tales términos se refería el entonces Secretario de Educación Pública, al acuerdo que habría de signarse tan sólo tres días después.

4.1.2.1 El magisterio en el diseño y concertación del ANMEB

Era evidente que ante el inminente proceso de federalización, la integridad del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como representación nacional y titular de los derechos laborales del magisterio, resultaba ser una cuestión álgida

⁴³ Secretaría de Educación Pública (1997). *Indicadores Educativos de 1976-1977 a 1995-1996*, Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto, México.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 104-105.

debido a la posible atomización del organismo sindical. La cuestión habría de disiparse con la forma en que se construyó el Acuerdo Nacional, particularmente en lo que atañe a las relaciones y derechos laborales del magisterio, se convino la sustitución patronal de la Secretaría de Educación Pública por cada uno de los gobiernos estatales, con lo cual no sólo se respetaron los derechos laborales, sino que se reafirmó al sindicato nacional la titularidad de la relación laboral de los trabajadores de la educación.

A diferencia de los anteriores procesos de desconcentración y descentralización de 1978 y 1982 respectivamente, en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se aprecia un cambio en cuanto a un mayor esfuerzo para crear un consenso. A su firma concurren el 18 de mayo de 1992, la Secretaría de Educación Pública, los estados de la Federación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el presidente de la República como testigo de honor. Se formalizaba así, una reforma del sistema educativo nacional que reconocía nominalmente al magisterio un rol protagónico. Con ello se habrían anticipado, los riesgos y dificultades que produciría una decisión que no considerase al magisterio y a su representación sindical.

Conviene citar a Arnaut, cuando señala que los distintos proyectos de reforma al sistema educativo han debido redefinirse entre otros factores, por la postura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, "[...] A partir del sindicalismo no hay política educativa, sobre todo si es reformista, que no implique la necesidad de redefinir en algún aspecto la relación entre la SEP y la representación sindical [...]".⁴⁵ De acuerdo con este autor, el proyecto de descentralización pudo realizarse no solamente porque se hubiera encontrado la fórmula que lo hizo factible y existiera voluntad política para hacerlo, sino debido también a otros factores entre los que destaca el hecho de que el sindicato atravesaba por una especie de desarticulación relacionado con la renuncia de su jefe máximo en 1989, que ocasionó que las dirigencias locales formadas bajo su cobijo se quedaron sin centro a la vez, que varios grupos locales que hasta entonces habían rechazado la descentralización, percibían ahora la posibilidad de sacar ventaja de la misma frente a los reacomodos y la depuración emprendida por los nuevos dirigentes a nivel nacional.⁴⁶

Desde la perspectiva de Di Gropello, este proceso no pudo profundizarse, sino hasta 1992, cuando se llegó a un acuerdo entre el gobierno y el sindicato docente, en

⁴⁵ Arnaut Alberto, op. cit., p. 15.

⁴⁶ Arnaut, Alberto (1999). "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en Carmen María del Pardo (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, p.63.

esta línea advierte una combinación de motivaciones para la descentralización, entre las que destaca las razones de tipo político, como la búsqueda de legitimación del gobierno que sin perder el control del sector educativo buscó aumentar el control sobre el sindicato de trabajadores vía la fragmentación de las negociaciones. "[...] Estos objetivos, como veremos, han llevado a un modelo concurrencial de descentralización donde el gobierno, a pesar de los traspasos, sigue siendo el principal financiador, pensador y programador de la política educativa".⁴⁷ Así, la voluntad de neutralizar al sindicato llevó a una parcial estadalización de la política laboral.

Con la firma del ANMEB, la representación sindical de los maestros se formalizó su participación en el diseño y concertación de la reforma, no obstante McMeekin, opina que -en el caso mexicano- la descentralización no aumentó el rol de aquellos afectados directamente por la educación, "[...] más bien ha sido exclusionista. Los profesores en particular, no han estado involucrados en, ni han sido afectados por, los esfuerzos de descentralización".⁴⁸

Al referirse al diseño del ANMEB, Moctezuma Barragán señala que fue un proceso arduo y complejo, producto de múltiples negociaciones, consultas e intercambio de opiniones para generar consensos entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como entre dicha dependencia y todos los gobiernos de las entidades federativas, "[...] En su fase de consulta final se realizaron cuando menos seis reuniones de concertación con cada uno de los estados y decenas de reuniones más con el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y con sus secciones; todo ello en un lapso de alrededor de 90 días, a partir del mes de febrero y hasta la firma del Acuerdo Nacional [...]".⁴⁹

En septiembre de 1992, el Secretario del ramo, se refería en los siguientes términos, al proceso de concertación efectuado cuatro meses antes: "[...] La adecuada concertación de formas y de fondos ha permitido iniciar un proceso de reforma educativa que será histórico y que el sindicato, como lo expresó su propia secretaria general, demuestre que ha pasado de ser una organización que algunos consideraban un obstáculo para la transformación educativa, a una organización que la plantea, la exige, la vigila y la evalúa".⁵⁰

47 Di Gropello, Emanuela (1997). *Descentralización de la educación en América Latina: Un análisis comparativo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 44.

48 Ver: McMeekin, R.W. (1993), "Descentralización de la Educación", en *Boletín del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, No. 31, agosto, pp.65-70.

49 Moctezuma Barragán, op. cit, p. 105.

4.2.3 ESTRATEGIAS DE REFORMA

La firma del ANMEB el 22 de mayo de 1992 entre la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, aparece como un mecanismo que buscó proveer a las acciones educativas de la legitimidad para implementar una nueva reforma del sistema educativo.

A modo de diagnóstico, en el texto del propio Acuerdo, se admite que el sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas, [...] En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento del sistema educativo trazado hace ya 70 años [...].⁵¹ Respecto a la distribución de la tarea educativa, se considera que subsiste la ambigüedad en las atribuciones que conciernen a los niveles de gobierno. Se acepta implícitamente, que el esquema de los Servicios Coordinados de Educación Pública no avanzó en dirección de una verdadera descentralización de los servicios de educación básica y normal. Se admite con ello, que el esquema de servicios coordinados que frecuentemente se identificó con la descentralización, no representó una clara delimitación de responsabilidades entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, la coincidencia y complementariedad entre ambos niveles de gobierno, no se hizo efectiva en términos de una reasignación y ejercicio de atribuciones exclusivas para ambas partes.

El ANMEB establece que su campo de acción, se orienta hacia factores internos del sistema educativo a través de cuatro estrategias. (Ver Cuadro 4.1).

CUADRO 4.1: ESTRATEGIAS DEL ANMEB

Primera	Segunda
Incremento en el gasto	Reorganización del Sistema Educativo
	A. Federalismo Educativo
	B. Participación social
Tercera	Cuarta
Reformulación de contenidos y materiales educativos	Revaloración de la función magisterial

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

⁵⁰ Zedillo Ponce de León, Ernesto, cit. pos. Moctezuma Barragán, op. cit., p. 111-112.

⁵¹ Secretaría de Educación Pública (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, 18 de mayo, p. 5.

► **Incremento en el gasto educativo.** Los gobiernos federal y estatales se comprometen a continuar incrementando a tasas superiores a las del crecimiento del producto interno bruto, su gasto en educación para disponer de recursos y ampliar la cobertura de los servicios. Se considera en este sentido, que la mayor disponibilidad de recursos es condición esencial para elevar la calidad de la educación.

► **Reorganización del sistema educativo.** Esta estrategia tiene como ejes al federalismo educativo y la participación social.

A. Federalismo educativo. El beneficio del aumento en los recursos para la cobertura y calidad de los servicios requiere de un sistema cuya organización y funcionamiento los utilice eficientemente. El federalismo propiciará la concurrencia prevista en la ley, y que no se ha realizado en forma efectiva por la falta de una delimitación precisa de responsabilidades. Al traspasar el ejecutivo federal a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el estado respectivo, los servicios educativos de educación básica y normal, los responsables de operar estos servicios en sus propios territorios serán las autoridades estatales, con lo que la tarea sustantiva del gobierno central se concentrará en la normatividad de los servicios.

B. Participación social. El acuerdo contempla que el impulso a la participación de maestros, alumnos, padres de familia, directivos escolares y autoridades de las distintas esferas de gobierno al lado del federalismo educativo, habrá de generar un sistema educativo de calidad. Señala que a través de la vinculación entre el sistema educativo y la comunidad se podrá "[...] lograr mejores resultados educativos, una mejor comprensión y un respaldo más efectivo de los padres hacia la labor del maestro y la escuela, la detección de problemas especiales derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos, problemas de salud, etcétera. Al impulsar la participación social en el quehacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, mobiliario, el material didáctico de que disponen los maestros y el cumplimiento de los planes y programas de estudio".⁵²

⁵² Ibid, p. 13.

► **Reformulación de contenidos y materiales educativos.** Al indicar que los actuales planes y programas de estudio de la educación básica entraron en vigor aproximadamente hace 20 años, el acuerdo apunta que el mundo actual y los retos futuros demandan una educación de calidad, por lo que es necesaria una reformulación integral de los contenidos y materiales educativos que permitan la obtención de conocimientos verdaderamente esenciales. De esta manera, se establecen las siguientes reformas a partir del ciclo escolar 1992-1993: a) una reforma completa de los contenidos y métodos de la educación preescolar, b) se dispone la renovación total de los programas de estudio y libros de texto de la educación primaria, y c) en la educación secundaria se acordó la reimplantación del programa de estudios por asignaturas, sustituyendo al programa por áreas en el primer grado iniciado el ciclo 1992-1993, terminando dicha reimplantación para los tres grados en el ciclo 1994-1995.⁵³

► **Revaloración de la función magisterial.** La cuarta estrategia del ANMEB, tiene su base en el reconocimiento del maestro como protagonista de la transformación educativa, plantea por ello revalorar la función docente mediante cinco aspectos fundamentalmente: actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo. En agosto de 1993 empezó a operar el llamado Programa de Carrera Magisterial como un sistema de promoción horizontal con cinco niveles para los maestros de educación básica, en cual consideraba: nivel académico, antigüedad, acreditación de cursos de actualización y superación, y conocimientos de la signatura impartida.

Como puede apreciarse, a diferencia de medidas de reforma a la organización del sistema educativo nacional emprendidas con anterioridad, el federalismo educativo se formuló acompañado de otras estrategias que constituyeron en su conjunto un planteamiento integral en la medida que comprende en forma paralela, un conjunto de puntos neurálgicos del sistema. A diferencia de los mecanismos y vías legales utilizados anteriormente, el Acuerdo Nacional integra reformas no sólo de reorganización administrativa, sino de carácter académico y docente. Es en este sentido, que su diseño se inscribe en las recomendaciones de organismos internacionales de establecer un consenso sociopolítico, propicio para la participación de los diferentes agentes sociales.

⁵³ Pablo Latapí destaca la celeridad con que se avanzó en la renovación curricular, puesto que el mismo día que se firmó el ANMEB se anunció el Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos que comprendía Guías de trabajo, libros y materiales didácticos para cada asignatura y grado. Aunque se también hace mención de que se presentaron tropiezos como aquel que obligó a retirar el libro con la nueva versión de la historia de México. Ver: Latapí Sarre, Pablo (2004), op. cit., pp 43-45.

Por otra parte, y en lo que se refiere al aspecto legal, el Acuerdo tuvo su sustento jurídico, por un lado, en el artículo 116 constitucional y por otro en la Ley orgánica de la Administración Pública Federal. En el primer caso se prevé que, “[...] la Federación y los Estados en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”;⁵⁴ de este modo, la constitución autoriza en forma expresa la celebración de convenios en la forma indicada, o sea de la federación con los estados. En el segundo caso el artículo 22 de dicha ley faculta al Ejecutivo Federal para “[...] celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas”.

Esta acción de transferencia del gobierno federal a los gobiernos estatales, involucró recursos por aproximadamente 510,000 plazas docentes, 116 puestos administrativos, 3924 millones de horas alcanzando la cifra de 700,000 empleados. Se transfirieron 96,018 bienes inmuebles y 23 millones de bienes muebles. En cuanto a los recursos presupuestarios transferidos, el 95% correspondió a la educación preescolar, primaria, y secundaria; 2.5% a la educación especial; 2% a la educación y capacitación de adultos, centros de educación básica para adultos y misiones culturales rurales; y el .5% restante a escuelas normales, centros de actualización del magisterio y unidades de la Universidad Pedagógica Nacional.⁵⁵ El entonces Secretario de Educación, Ernesto Zedillo, ya como Presidente de la República, luego de identificar la federalización con la descentralización se refirió así, a la dimensión de los recursos involucrados en el Acuerdo: “[...] En la descentralización o federalización educativa [...] Teníamos un gran aparato administrativo del Gobierno Federal, situado en los estados de la República. ¿Qué hicimos? Pues se transfirieron los edificios, se transfirieron los recursos humanos, los recursos materiales, se hizo más pequeño el Gobierno Federal. El dato es muy ilustrativo, cuando se hace la descentralización educativa se reduce el número de empleados del Gobierno federal en 700 mil, que es más de la mitad, sólo, así nada más, a través de ese procedimiento”.⁵⁶

⁵⁴ Senado de la República, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1991, p.117.

⁵⁵ Moctezuma Barragán, op. cit.

⁵⁶ Fracción transcrita tomada de la entrevista concedida por el Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León al periodista Pedro Ferriz de Con, la cual fue transmitida en el programa “Para Empezar”, de Estéreo Rey , México 5 de junio de 1995.

La caracterización del ANMEB ha dado cabida a múltiples interpretaciones, desde una federalización que va más allá de la simple descentralización presente en el discurso oficial (Moctezuma Barragán: 1993), hasta el de una recentralización, pasando por la de transferencia con la que autores como Ornelas se han referido a la situación en la que "se centraliza el poder y se descentraliza la administración";⁵⁷ o bien aquella que donde se privilegian las motivaciones de tipo político, que tienen que ver con la búsqueda de legitimación del gobierno sin perder el control del sector educativo (di Gropello: 1997), particularmente el control sobre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación vía la fragmentación de las negociaciones laborales. De una forma u otra, el federalismo educativo conlleva una redistribución de poder al fortalecerse las atribuciones de las entidades federativas con los recursos y facultades transferidas. A través de la descentralización este proceso favorece una mayor congruencia entre el federalismo constitucional y el esquema de distribución de los recursos y decisiones educativas que por años se concentraron en el gobierno federal, posibilitando la transformación de una estructura centralizada y ajustándola a los principios constitucionales.

4.2 LA REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

La descentralización presenta dimensiones jurídicas, políticas, institucionales y técnicas en el marco de la reordenación del Estado, una mirada a los procesos de cambio existentes en los sistemas educativos muestra la presencia de múltiples procesos relacionados con la transformación del andamiaje institucional y las capacidades de gestión. Así, destacan entre otras, la reconfiguración de los niveles superiores de gobierno, el nuevo marco de relaciones entre las políticas regionales y locales con los objetivos nacionales, la ampliación y el uso eficaz de los recursos, la implantación de sistemas de información que incrementen la eficacia y productividad de la administración, el cambio de estilos y procedimientos de trabajo asociados a la redistribución del poder de decisión, y por supuesto, la redistribución y un nuevo diseño de competencias entre los ordenes de gobierno y niveles de administración educativa. Éstas y otras importantes cuestiones, están siendo abordadas en los países en un contexto histórico sumamente complejo.

⁵⁷ Ornelas, Carlos (1988). "La descentralización de la Educación en México. El federalismo difícil", en Cabrero Mendoza Enrique (Coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. CIDE-M.A. Porrúa, México.

4.2.1 REDISTRIBUCIÓN DE AUTORIDAD

La dimensión jurídica o legal es esencial en todo proceso de descentralización que parte del principio de corresponsabilidad y participación de todos los agentes involucrados. Las reformas constitucionales y la expedición de nuevas leyes de carácter nacional, desdobladas posteriormente por las leyes subnacionales o locales trazan un marco básico para que las reformas puedan ser consolidadas o introducidas en los diferentes niveles de la administración educativa. Aunque la descentralización no se crea por ley; resulta imperativo contar con una base jurídica que además de darle certidumbre y permanencia, clarifique las tareas para que éstas puedan ser asumidas y ejercidas. El marco legal determina la cantidad y tipo de autoridad que se transfiere y de las responsabilidades que se asumen. Para Mark Hanson, una descentralización exitosa requiere del conocimiento de los objetivos tanto explícitos como implícitos, que guían la reforma.⁵⁸ En este sentido, podría señalarse que el aspecto legal es un punto fundamental de la reforma del sistema educativo nacional, que en un Estado de Derecho, legitima y da a la descentralización un carácter irreversible.

Es propósito del presente apartado, presentar los resultados de la revisión y análisis del marco jurídico de la educación en México, particularmente del conjunto de leyes locales emitidas a partir de la expedición en 1994 de la Ley General de Educación. El foco de atención está en la manera en que se interpretan y traducen las disposiciones contenidas en la ley nacional, especialmente la "nueva distribución social de la tarea educativa" que da sustento al diseño de las nuevas competencias educativas en el ámbito local.

De acuerdo con el principio fundamental que determina las competencias entre las autoridades de orden federal y estatal señalado en el artículo 124 constitucional, en el sentido de que todas las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, puede decirse que existe exclusividad en las facultades que corresponden a cada instancia de gobierno. No obstante entre ellas, ha existido la actuación simultánea en diversas materias de interés coincidente. Entre las interpretaciones sobre la naturaleza de las facultades federales y locales, se encuentra la que considera que, desde el punto de vista jurídico al ser éstas excluyentes, no puede haber concurrencia entre las mismas, en el sentido que la exclusividad supone la no duplicidad. No obstante, más allá del problema terminológico, hay quienes reconocen que, si bien no es posible

⁵⁸ Hanson, Mark (1997). *La descentralización educativa: problemas y desafíos*, Serie Documentos, No. 9, PREAL, Santiago de Chile, noviembre, pp. 5-6.

jurídicamente, la concurrencia o coincidencia se da en la práctica al tener los gobiernos federal y estatales, ámbitos e intereses colectivos o comunes por el hecho de que estos niveles de gobierno desarrollan acciones que tienen que ver con una misma población asentada en un mismo territorio.⁵⁹ Por consiguiente, existen atribuciones constitucionales que los gobiernos no pueden pretender cumplir de manera separada e independiente entre sí.

Al enfocar la cuestión desde otra perspectiva, Núñez Jiménez⁶⁰ identifica como causas de la coordinación intergubernamental la concurrencia, el carácter auxiliar entre autoridades, la interdependencia técnica y el interés común. La concurrencia se fundamenta por las competencias compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo que se hallan establecidas en forma explícita en la propia constitución y en otras normas legales. El carácter auxiliar entre autoridades, proviene de las facultades de auxilio establecidas por disposición constitucional, según las cuales, los poderes y los órganos de cada uno de los niveles de gobierno deberán apoyar a los poderes y órganos de otro nivel en casos explícitamente determinados. La interdependencia se origina en la naturaleza misma de los procesos técnicos y administrativos, que obligan al establecimiento de relaciones de coordinación entre los niveles de gobierno que en cada caso resultan involucrados. El interés común por realizar acciones en beneficio de los administrados, lleva a coordinarse entre sí a los ámbitos de gobierno existentes, con el propósito de racionalizar los esfuerzos y de un mejor aprovechamiento de los recursos.

Si bien en materia educativa ha existido coincidencia en la actuación intergubernamental, el carácter centralizado de ésta ha sido no sólo en cuanto el ejercicio de las competencias, sino en la misma definición y reparto. El ordenamiento anterior, o sea, la Ley Federal de Educación⁶¹ otorgaba a la autoridad federal, de

⁵⁹ Sierra Olivares afirma al respecto: “[...] aunque no se da la concurrencia de facultades desde el punto de vista jurídico, si se da una concurrencia en lo práctico en lo que son las facultades, o más bien las acciones de tipo común [...]”. Por su parte Díaz Dueñas, apunta: “[...] aunque propiamente no se da la concurrencia, en todo caso se da la coincidencia dentro de un sistema de distribución de competencias [...]”. Ver Sierra Olivares, op. cit., s.p.

⁶⁰ Ver: Núñez Jiménez, Arturo (1987) "¿Es posible lograr una gestión pública integrada?", en *Política y Administración Pública*, año 1, 2°. Época, sep-dic, n° 7 p. 242, México.

⁶¹ Entre las atribuciones expresas que la Ley Federal de Educación(1973) entonces vigente, asignaba al gobierno federal, cuya ejecución implicó a su vez el ejercicio de numerosas e importantes atribuciones, cabe citar las referidas en el artículo 25: a) Prestar en toda la República el servicio público educacional. (Fracción I); b) Promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional. (Fracción II); c) Formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal. (Fracción III); d) Vigilar en toda la República el cumplimiento de esta Ley y sus disposiciones reglamentarias. (Fracción IX). Adicionalmente, existe en la citada Ley, un precepto que reconoce las facultades implícitas y otorga su ejercicio al gobierno federal. La fracción X del artículo 25 consagra las facultades implícitas y permite *romper* la zona de las facultades explícitas señaladas para autoridad educativa federal al facultarle a ejercer las *demás atribuciones* conferidas por la propia ley y otras disposiciones legales.

manera exclusiva y explícita, un importante repertorio de atribuciones de naturaleza normativa y operativa. Habría que añadir que el carácter general de las atribuciones exclusivas del gobierno federal generó a su vez un sinnúmero de atribuciones implícitas que acrecentaron la intervención de la Secretaría de Educación Pública en detrimento de la participación de las autoridades estatales.

Conviene recordar que las facultades implícitas son inherentes al ejercicio de una facultad expresa, de manera tal que están constituidas por aquellos medios necesarios para llevarla a cabo. Estas facultades, por razones de método, forman parte del proceso que conduce al cumplimiento de facultades planteadas en términos de la generalidad, característica de ciertas leyes u ordenamientos. El uso de este tipo de facultades tiene como requisitos: la existencia de una facultad expresa que por sí misma sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y otra, así como el reconocimiento y el otorgamiento de éstas.⁶²

En este orden de ideas, aun cuando la transferencia de los servicios federales de educación básica y normal a los gobiernos estatales se efectuó en el marco de la Ley Federal de Educación, resultaba evidente la necesidad de un ordenamiento que reflejara en forma más adecuada el nuevo esquema de responsabilidades y un nuevo tipo de relaciones entre las esferas de gobierno. El aspecto legislativo aparecía así como uno de los puntos neurálgicos de la reforma educativa, que en el estado de derecho, habría de legitimar y dar al federalismo un carácter irreversible.

La emisión de la Ley General de Educación (1993) se enmarca en lo establecido por el artículo 3° constitucional, que señala la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, estados y municipios. Así con la nueva ley se abroga la Ley Federal de Educación que estuvo vigente por casi dos décadas. La Ley General de Educación está conformada por ocho capítulos, doce secciones, ochenta y cinco artículos y seis transitorios. (Ver Cuadro 4.2).

⁶² Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Consuelo Ferreira (1989). Descentralización y administración pública en los estados federados, Universidad Autónoma del Estado de México-IAPEM, Toluca, p. 40.

CUADRO 4.2: ESTRUCTURA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (1993)

ESTRUCTURA

Capítulo I	Disposiciones generales
Capítulo II	Del federalismo educativo
Secciones	De la distribución de la función social educativa De los servicios educativos Del financiamiento a la educación De la evaluación del sistema educativo nacional
Capítulo III	De la equidad en la educación
Capítulo IV	Del proceso educativo
Secciones	De los tipos y modalidades de educación De los planes y programas de estudio Del calendario escolar
Capítulo V	De la educación que imparten los particulares
Capítulo VI	De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos
Capítulo VII	De la participación social en la educación
Secciones	De los padres de familia De los consejos de participación social De los medios de comunicación
Capítulo VIII	De las infracciones, sanciones y el recurso administrativo
Secciones	De las infracciones y sanciones Del recurso administrativo
Transitorios	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En su artículo primero, la ley establece sus alcances al señalar por un lado, que es de observancia general en toda la República y que sus disposiciones son de orden público e interés social, por otro, que su objeto es regular la educación impartida por el Estado en sus tres niveles -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. De igual modo, reconoce tres niveles de autoridad, ubica a la Secretaría de Educación Pública en la cúspide de la pirámide como la autoridad educativa federal; al Ejecutivo de cada uno de los estados de la federación, en la parte media, como la autoridad local; y al Ayuntamiento de cada municipio, en la base, como autoridad educativa municipal.

En el esquema de distribución de competencias establecido por la Ley General de Educación, se aprecian diferencias significativas con relación a la ley anterior. En materia de operación de los servicios de educación básica y normal, la acción del gobierno central queda circunscrita a la capital de la República con lo que la responsabilidad operativa de estos servicios en las entidades federativas, se transfiere a la jurisdicción de los gobiernos estatales. A la vez, se reafirman y precisan las

atribuciones de tipo normativo que configuran -en perspectiva de la descentralización del sistema educativo nacional y su consolidación-, las tareas sustantivas de la Secretaría de Educación Pública.

En la siguiente tabla se muestra, con relación a los ámbitos o materias fundamentales de la función educativa, el reparto y tipo de atribuciones entre los gobiernos federal y estatal, establecidos por la Ley General de Educación.

CUADRO 4.3: DISTRIBUCIÓN DE LA TAREA EDUCATIVA ENTRE AUTORIDADES FEDERALES Y ESTATALES.

MATERIA	AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL	AUTORIDAD EDUCATIVA ESTATAL
PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO	<p>Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal. (Art. 12, fracc. I).</p> <p>Revisar y evaluar de manera continua y sistemática los planes y programas de estudio para mantenerlos actualizados. (Art. 48).</p>	<p>Proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales a los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal, y para la formación de maestros -que sin mengua de su carácter nacional- permitan a los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, y demás aspectos propios de la entidad y del municipio respectivos. (Art. 13, fracc. II; Art. 48).</p>
CALENDARIO ESCOLAR	<p>Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para la educación primaria, la secundaria, la normal y para la formación de maestros de educación básica. (Art. 12, fracc. II).</p>	<p>Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y para la formación de maestros de educación básica. (Art. 13, fracc. III).</p> <p>Publicar en el órgano informativo oficial respectivo, el calendario aplicable a la entidad. (Art. 53)</p>
LIBROS DE TEXTO	<p>Elaborar y mantener los libros de texto gratuitos mediante procedimientos que permitan la participación de los sectores sociales interesados. (Art. 12, fracc. III)</p> <p>Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y secundaria. (Art. 12, fracc. IV).</p>	<p>Distribuir de manera oportuna, completa, amplia y eficiente los libros de texto gratuitos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública. (Art. 19).</p>

MATERIALES EDUCATIVOS	Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y secundaria. (Art. 12, fracc.V).	Distribuir oportuna, completa, amplia y eficiente los materiales educativos complementarios proporcionados por la Secretaría de Educación Pública. (Art. 19).
FORMACIÓN, ACTUALIZACIÓN, CAPACITACIÓN Y SUPERACIÓN DE PERSONAL DOCENTE	Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. (Art. 12, fracc. VI).	Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación para maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría de Educación Pública determine. (Art. 13, fracc. IV).
CRÉDITOS, REVALIDACIÓN Y EQUIVALENCIA DE ESTUDIOS	Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias de estudios. (Art. 12, fracc. VIII).	Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría de Educación Pública expida. (Art. 13, fracc. VI).
REGISTRO DE INSTITUCIONES	Llevar el registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional. (Art. 12, fracc. IX).	No existe referencia
CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deba ajustarse la constitución y funcionamiento de los Consejos de Participación Social. (Art. 12, fracc.X).	Promover, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos. (Art. 68)
OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS	Prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. Lo anterior en tanto se acuerde y culmine el proceso de transferencia de	Prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. (Art. Fracc.I).

	los servicios al gobierno del Distrito Federal. (Transitorio Cuarto).	
PLANEACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	Realizar la planeación y la programación globales del Sistema Educativo Nacional. (Art. 12, fracc. XI).	No existe referencia
EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	<p>Evaluar sistemática y permanentemente el Sistema Educativo Nacional.(Art. 12, fracc. XI; Art. 29).</p> <p>Fijar los lineamientos generales para la evaluación que deban realizar las autoridades educativas locales. (Art. 12, fracc.XI).</p>	<p>Evaluar sistemática y permanentemente el sistema educativo en la entidad federativa correspondiente. (Art.12, fracc. XI; Art 29).</p> <p>Dar a conocer los resultados de las evaluaciones y la información que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa. (Art. 31).</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

De la distribución de competencias anterior se aprecia, por un lado, la reafirmación de las atribuciones normativas de la Secretaría de Educación Pública *versus* las atribuciones operativas para las autoridades educativas estatales, y por otro, que el diseño de las atribuciones esenciales de la autoridad federal se sustenta en una interdependencia técnica, que supone el establecimiento de formas de colaboración y complementación entre los órdenes de gobierno. Desde esta perspectiva, la efectividad en la normatividad o regulación del sistema educativo nacional dependerá metodológicamente de la concreción, articulación y agregación de esfuerzos entre los distintos niveles de la administración educativa.

En suma, de gran importancia resulta ser el andamiaje legal para la articulación de competencias entre la autoridad central y las autoridades locales, interacción de la cual va a depender en gran medida el cumplimiento no solamente de las nuevas tareas sustantivas de la autoridad central, sino de que la noción de sistema sea significativa en términos de la integración y gestión del propio sistema educativo.

4.2.2 NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

La educación como función pública concreta su existencia por medio de la administración de la educación. Del mismo modo que la administración pública media entre el Estado y la sociedad, la administración de la educación enlaza al sector

educativo y la sociedad que demanda los servicios. En una visión que tiene como horizonte disciplinario a la administración pública, para Hugo Casanova Cardiel, la administración de la educación, comporta el ejercicio de las funciones de dirección y dominio que caracterizan a la administración pública: "[...] las instituciones educativas constituyen espacios donde se verifican y confrontan las acciones gubernamentales con las demandas sociales, estas demandas a su vez impactan el ejercicio cotidiano de gobierno, otorgando características particulares y distintivas a la administración generada en cada institución, que no obstante en términos generales conserva los rasgos propios de la administración pública."⁶³ Y, al igual que ésta, la administración educativa alude a una doble dimensión, como campo de ejercicio u *objeto de estudio* y como campo disciplinario o *estudio del objeto*.

De acuerdo con Casanova Cardiel, la estructura orgánica e institucional del sector educativo, su cuerpo burocrático, los recursos destinados a la educación, así como sus mecanismos de operación, constituyen los principales factores de la administración de la educación, "que en una compleja relación articulan en forma concreta al sector estatal con la sociedad".⁶⁴ Conviene precisar que las relaciones de coordinación y articulación que son objeto de la presente investigación, se concretan en los distintos niveles de administración del sistema educativo, por lo que es esencial definir las distintas instancias, que ubicadas en cada nivel, sustentan el desarrollo y concreción de las políticas y programas de carácter nacional en materia de educación básica y normal.

Con la descentralización o federalización de los servicios de educación básica y normal en mayo de 1992, los ejecutivos estatales asumen las competencias y los medios para su prestación en cada entidad federativa. A partir de ello, y de la distribución de la tarea educativa que hace la Ley General de Educación⁶⁵ pueden distinguirse con mayor claridad tres escalas en la administración del sistema educativo de acuerdo al tipo de competencias. En este orden de ideas, los niveles de administración educativa pueden definirse de acuerdo a lo siguiente:

4.2.2.1 La Administración Central

Este nivel corresponde al gobierno federal, quién tiene reservado en exclusiva el ejercicio de las competencias que buscan salvaguardar la homogeneidad y unidad sustancial del sistema educativo orientadas a garantizar las condiciones de igualdad

⁶³ Casanova Cardiel, Hugo (1995). *Planeación universitaria en México: La administración pública y la UNAM 1970-1976*, Centro de Estudios Sobre la Universidad, UNAM, México, pp. 20-21.

⁶⁴ *Ibid.* p. 20

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1993.

básica de todos los mexicanos en el ejercicio de sus derechos educativos fundamentales. Estas competencias son, en su mayor parte, de índole normativa, aunque posee también otras de carácter operativo en lo se refiere a la capital del país, así como en la prestación de algunos servicios de educación media superior y superior en las entidades federativas. La Secretaría de Educación Pública con sede en el Distrito Federal, se encarga del ejercicio de dichas competencias en calidad de órgano de la Administración Pública Federal. El ámbito de competencia de este nivel lo es el sistema educativo nacional en su totalidad.

Entre las atribuciones del nivel de administración central se encuentran: normatividad general del sistema educativo, determinación de planes y programas de estudio para la educación básica y normal, fijar requisitos pedagógicos para la educación inicial y preescolar, establecer el calendario escolar, elaborar libros de texto gratuitos, autorizar los libros de texto para primaria y secundaria, regular el sistema nacional de créditos, de revalidación y equivalencias, realizar la planeación, la programación y la evaluación globales del sistema educativo, y ejercer las atribuciones necesarias con el objeto de garantizar el carácter nacional de la educación básica y normal.

Otro de sus ámbitos de actuación lo constituye el Distrito Federal, como responsable de la prestación de los servicios de educación inicial, básica y especial. Esto de conformidad con el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, que establece que mientras se concluye la transferencia de estos servicios al Gobierno del Distrito Federal, esta competencia corresponderá a la Secretaría de Educación Pública.

4.2.2.2 La Administración Estatal

A los gobiernos de las entidades federativas corresponden competencias fundamentalmente de tipo operativo, es decir, de carácter ejecutivo-administrativo y de gestión de los servicios educativos en su propio territorio con excepción de aquellas reservadas al gobierno federal. A este nivel corresponde la titularidad administrativa en su territorio; prestar los servicios de educación inicial, básica y normal; proponer contenidos regionales a incluir en los planes y programas de estudio; ajustar el calendario escolar para cada ciclo lectivo; revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación básica y normal; otorgar, negar y revocar autorización a particulares para impartir educación básica y normal.

Su estructura administrativa la conforman los Institutos de Educación, las Secretarías de Educación Pública Estatales ó unidades administrativas equivalentes en cada entidad federativa.

4.2.2.3 La Administración Local

En este caso, aplica una llamada de atención general, dado que los gobiernos estatales han acumulado todas las competencias y recursos recibidos de la Administración Central –reteniendo incluso competencias que no aplican-, sin apenas transferir nada a los municipios. Aunque los ayuntamientos en teoría, pueden promover y proveer servicios educativos de cualquier tipo, en la legislación de orden estatal, se percibe un énfasis en las obligaciones municipales con respecto a la colaboración con el gobierno del estado en la construcción, conservación y mejoramiento de edificios y equipos escolares. Pareciera con ello, que el centralismo de la capital del país ha sido sustituido por 31 centralismos estatales.

Por otra parte, es necesario señalar que existen instancias de gestión que no están expresamente reconocidos en la Ley General de Educación, pero que en la práctica juegan un papel determinante en la vinculación entre la autoridad educativa estatal y los centros escolares. Este nivel de administración regional se presenta a través de órganos generalmente desconcentrados con denominaciones que van de coordinaciones de zona, región o sector, etcétera. Estos órganos que están adscritos a las secretarías o institutos de educación estatales, y que son independientes de los gobiernos municipales, constituyen una de las organizaciones típicas vinculadas a la gestión de los servicios de educación básica en cada entidad federativa.

4.2.2.4 La Administración Escolar

En virtud de que los centros educativos pueden ser públicos o privados, su titularidad puede ser ostentada por personal de servicio público o por personas físicas. Independientemente de esto, deben considerar una serie de características en su organización y funcionamiento. Si bien en la legislación federal no se contempla de manera explícita a la Administración Escolar, su regulación se lleva a cabo a través de ordenamientos específicos y de menor jerarquía en los que se detallan las diferentes funciones que corresponden a este nivel de administración educativa.

En este nivel se efectúa la prestación directa de los servicios educativos y su estructura administrativa está representada por la organización escolar conformada

generalmente por el personal directivo, órganos colegiados, personal docente, personal de servicios educativos complementarios y personal de apoyo y asistencia a la educación.

En síntesis, una misma función como la educativa se realiza por organizaciones separadas con responsabilidades específicas. Es menester pensar en términos de numerosas organizaciones, antes que en una sola función o servicio educativo en abstracto. Como sistema multiorganizacional el sistema de educación básica constituye un agregado de por lo menos: 1 Ministerio central, 32 secretarías o institutos de educación estatales, una cifra indeterminada de instancias de gestión regional –que varía en cada entidad federativa-, y alrededor de 201,703 administraciones de carácter escolar; todas –en el caso que nos ocupa- con participación formal o real en la evaluación de este nivel educativo.

4.2.3 LA NUEVA CONFIGURACIÓN

La noción de sistema educativo nacional ha estado presente en los documentos que han formado parte del marco jurídico fundamental de la educación en México, particularmente en las leyes a través de las cuales se ha reglamentado el Artículo Tercero Constitucional y que han servido de base para la organización del sistema educativo nacional. Tanto la Ley Federal de Educación del 29 de noviembre de 1973,⁶⁶ como en la Ley General de Educación, ordenamiento hoy vigente, incluyen el capítulo denominado Sistema Educativo Nacional. Esta noción que matiza el contenido de estos ordenamientos, aparece como una noción necesaria para dar un orden y sentido a las distintas acciones, instituciones y elementos involucrados en la tarea educativa. En este apartado se realiza una interpretación a la noción de sistema educativo nacional sustentada en los ámbitos o niveles de responsabilidad en que se organiza la tarea educativa, que hoy día cobran especial importancia por la transferencia de los servicios de educación básica y normal a los gobiernos estatales.

4.2.3.1 Los elementos del Sistema Educativo Nacional.

Al referirnos a la manera en que la idea del sistema educativo nacional ha estado presente en la legislación, conviene comparar los términos en los que este ha sido definido en dos momentos, es decir, antes y después de la transferencia de los servicios de educación básica y normal del gobierno federal a las entidades federativas mediante

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 1973.

el ANMEB en mayo de 1992. La mención hecha por la ley reglamentaria del Artículo Tercero con respecto a los elementos del sistema educativo nacional, muestra un cambio significativo como resultado de la federalización educativa, esto puede apreciarse al comparar lo establecido por la Ley Federal de Educación de 1973, y la Ley General de Educación de 1993.

En el Cuadro 4.4, puede observarse, ambas leyes se refieren a los elementos del sistema educativo en seis puntos y sitúan a los educandos y educadores en primer término. La Ley Federal de Educación incluye la organización y administración del sistema como un elemento del mismo. Éste no figura en la Ley General de Educación, que incluye, sin embargo, como elementos del sistema, a las autoridades educativas; lo cual tiene que ver con el reconocimiento del nuevo rol que los gobiernos estatales adquieren, como responsables de la prestación de los servicios de educación básica y normal en las entidades federativas.

CUADRO 4.4: ELEMENTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

En la Ley Federal de Educación... ⁶⁷	En la Ley General de Educación... ⁶⁸
<p>El artículo 19° señala que: "El sistema educativo nacional está constituido por la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.</p>	<p>Por su parte esta Ley en su artículo 10° indica que: "La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público.</p>
<p>Este sistema funcionará con los siguientes elementos:</p>	<p>Constituyen al sistema educativo nacional:</p>
<p>I. Los educandos y los educadores;</p>	<p>I. Educandos y educadores;</p>
<p>II. Los planes, programas y métodos educativos;</p>	<p>II. Las autoridades educativas;</p>
<p>III. Los establecimientos que imparten educación en las formas previstas por la presente Ley;</p>	<p>III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;</p>
<p>IV. Los libros de texto, cuadernos de trabajo, material didáctico y los medios de comunicación masiva y cualquier otro que se utilice para impartir educación;</p>	<p>IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;</p>
<p>V. Los bienes y demás recursos</p>	<p>V. Las instituciones de los particulares</p>

⁶⁷ Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 1973.

⁶⁸ Secretaría de Educación Pública (1993), op. cit., pp. 53-54

CUADRO 4.4: ELEMENTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

En la Ley Federal de Educación... ⁶⁷	En la Ley General de Educación... ⁶⁸
destinados a la educación; y	con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y
VI. La organización y Administración del sistema ".	VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía".

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Así las cosas, como reflejo de la transición de una administración centralizada del sistema educativo en la que resulta innecesario distinguir ámbitos o niveles de autoridad, puesto que las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública abarcan lo mismo aspectos operativos que normativos, se pasa a una gestión descentralizada, donde es imprescindible establecer facultades y responsabilidades entre distintos niveles de gobierno.⁶⁹ En este sentido, la Ley General de Educación establece tres niveles de autoridad en el sistema educativo nacional: la autoridad federal representada por la Secretaría de Educación Pública; la autoridad local por el poder ejecutivo de cada uno de los estados de la federación; y la autoridad municipal por el ayuntamiento de cada municipio. La siguiente gráfica ilustra la estructura del sistema educativo nacional presente en la Ley Federal de Educación (1973).

CUADRO 4.5: ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO DE ACUERDO CON LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN. (1973).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

⁶⁹ Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2000). *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, p. 28.

La ilustración anterior, pretende mostrar la configuración del Sistema Educativo Nacional de acuerdo al esquema presente en la Ley Federal de Educación y que refleja un sistema educativo nacional con una organización y administración centralizadas a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

4.2.3.2 Sistema nacional y sistemas estatales

La inclusión de las autoridades educativas como elementos del sistema conlleva un cambio sustancial en la forma de representarlo, en virtud de que, de un sistema nacional articulado jerárquicamente en torno a una autoridad central, se transita a otro de arquitectura policéntrica en el que adquieren significado los sistemas educativos estatales con un centro de autoridad en las propias entidades federativas. De esta forma, el federalismo educativo trajo consigo una agrupación diferente de los elementos del sus elementos y una nueva configuración en la que los gobiernos estatales adquieren un nuevo status, y el sistema una noción esencialmente multiorganizacional. (Ver siguiente Cuadro).

CUADRO 4.6: ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO DE ACUERDO CON LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (1)

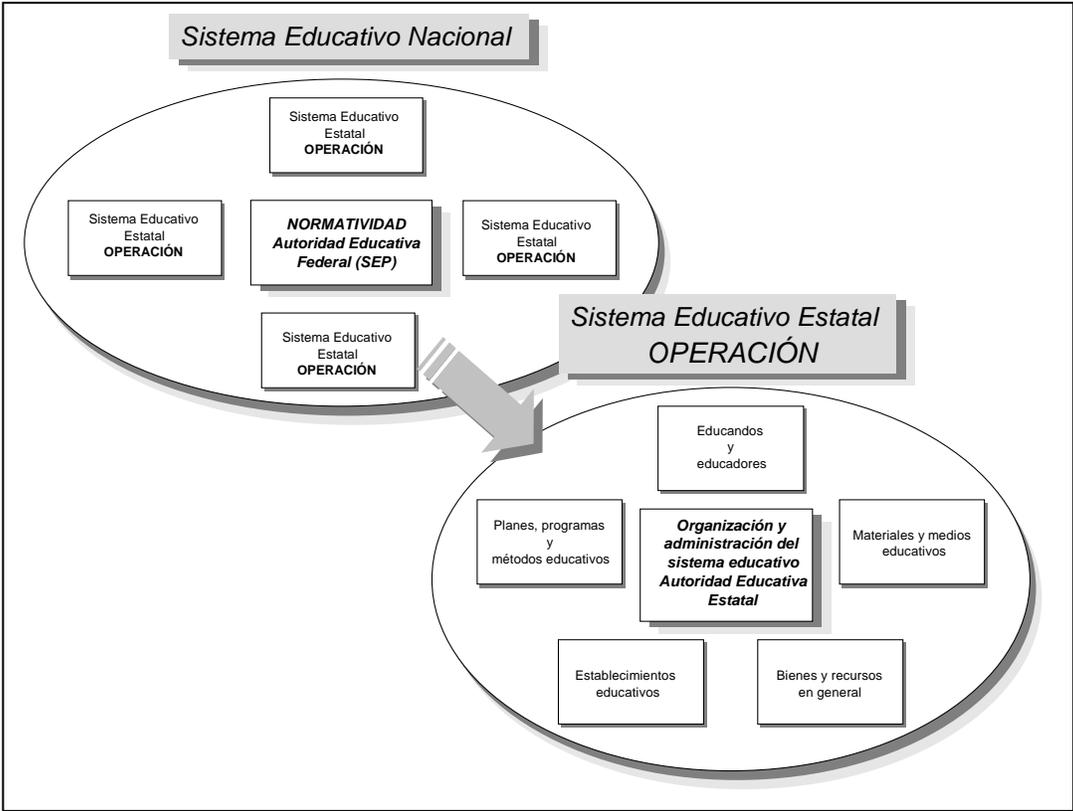


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Este modelo corresponde al esquema de la Ley General de Educación (1994) que refuerza la noción de sistemas educativos estatales a cargo de autoridades también de carácter estatal. Este esquema refleja la separación entre las funciones de tipo normativo que la Ley reserva a la Secretaría de Educación Pública y las de carácter

operativo que se transfieren a los Gobiernos de las Entidades Federativas. Esto significa que la gestión del sistema educativo nacional, en tanto administración de los recursos utilizados y dirección de las operaciones que se realizan en el mismo, dejan de ser responsabilidad exclusiva de la autoridad central para pasar a ser una responsabilidad coincidente con los gobiernos estatales. En consecuencia, la federalización educativa supone una mayor complejidad en el proceso de toma de decisiones, ya que, nuevos protagonistas y actores deben ser reconocidos en el ámbito local, ello tiene importantes repercusiones en las tareas que tradicionalmente habían sido concebidas y ejercidas por la Secretaría de Educación Pública como órgano central del sistema educativo. La ilustración siguiente se refiere a la estructura actual del sistema educativo nacional.

CUADRO 4.7: ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO DE ACUERDO CON LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (2)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Como consecuencia del federalismo educativo en la configuración del Sistema Educativo Nacional se reagrupan los elementos en torno a Sistemas Educativos Estatales con centros de autoridad propios. En esta forma de operación descentralizada, se desvanecen los procedimientos tradicionales de coordinación basados en la jerarquía y crecen las necesidades de coordinación lateral lo cual supone una mayor participación en la toma de decisiones, que representa en mayor o

menor medida, un cambio en la forma de concebir y ejercer el poder. De un esquema centralizado y vertical, debe pensarse ahora en uno, consensuado y horizontal. En un sistema en el que intervienen varios niveles de gobierno, las decisiones ya no se pueden adoptar jerárquicamente.

La descentralización en tanto proceso, además de tener una fase legal y otra administrativa, posee un contenido político intrínseco, Mejía Lira apunta que “[...] todo proceso de descentralización trataría en principio de conformar una estructura oligopólica de poder donde se pueden detectar una gama de núcleos decisorios periféricos, con un nivel considerable de autonomía relativa con relación al núcleo decisorio central”.⁷⁰ Esto representa para la Secretaría de Educación Pública como núcleo central, la necesidad de promover en su relación de trabajo con las autoridades educativas estatales, en tanto núcleos periféricos, estructuras decisorias de tipo consensual sustentadas en un sistema de relaciones entre núcleos, basado en acuerdos, negociaciones y concesiones, más que en un proceso coercitivo, unilateral y dominante. Con una multiplicidad de actores y mayores niveles de autonomía implicados, una diversidad y conflictos de interés más considerables y la construcción de coaliciones más problemática, será mucho mayor el esfuerzo necesario que habrá de ser desplegado para la conducción efectiva del sistema educativo nacional.

Atendiendo a lo anterior, puede afirmarse que en el actual proceso de reforma, la noción sistémica de la tarea educativa, no sólo es necesaria, sino requerirá fortalecerse ante el eventual riesgo de una fragmentación del sistema educativo. La organización y coordinación global de las acciones, instituciones y elementos involucrados en la educación del país, necesitan de la visibilidad y legibilidad de un sistema educativo nacional.

4.3 FUNCIÓN NORMATIVA Y POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL

Por las funciones de tipo económico, político, ideológico y cultural que cumple el sistema educativo, ha estado estrechamente vinculado a los planteamientos de desarrollo de las sociedades. A medida que éstas se hicieron más complejas, la escuela llegó a ser una institución indispensable, y la función educativa de la sociedad, una institución cada vez más importante, considerada en los modelos sociales, vinculada a los conceptos de comunidad y gobierno.⁷¹ Complicada por los valores políticos e ideológicos que sobre

⁷⁰ Mejía Lira, José (1995). "Relaciones intergubernamentales y participación ciudadana", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Perspectivas de la descentralización y del federalismo en México*, No. 28 octubre diciembre, p.106.

⁷¹ Castrejón Diez, Jaime, op. cit. p. 47

ella se postularon, la educación terminó siendo absorbida o controlada por el Estado. El *uniformismo* a cargo del Estado parecía entonces, ser la única vía para lograr una política sustentada en la necesidad de garantizar una igualdad educativa.

El cuestionamiento de Furter es ilustrativo al respecto: “¿cómo garantizar la *igualdad de oportunidades* en la formación, si no es mediante el uniformismo de las ofertas de enseñanza, extensiva a la totalidad del territorio, de forma que cada uno, sea cual fuere su hábitat, estatus, etc., pueda tener acceso a dichas oportunidades?”.⁷² En México, la necesidad de impartir una educación de carácter nacional signó la tarea desempeñadas por el gobierno central. La importancia que los gobiernos posrevolucionarios dan a la educación en sus respuestas a las demandas de justicia social y como factor decisivo en la integración y formación de una identidad nacional, explica la estrecha conexión entre unidad nacional y centralismo. Las funciones normativa y operativa derivaron de su intervención en la prestación directa de los servicios, fundamentalmente a partir del proceso de expansión de la tarea educativa que inicia en la segunda década del siglo, marcando el inicio de la construcción y administración centralizadas del sistema educativo nacional.

La tarea de carácter normativo adquirió visibilidad en la medida que el sistema educativo se hizo más grande y complejo. Aspectos de tipo curricular, pedagógico, técnico y administrativo, cobraron importancia en la organización, operación, estandarización y control de los servicios, configurando en forma gradual, un paquete de atribuciones consideradas normativas, y por consecuencia atribuidas a la autoridad nacional. En tal sentido, las páginas siguientes, estarán dedicadas a examinar de que modo la definición y diseño de la función normativa de la Secretaría de Educación Pública, se encuentra en estrecha relación no sólo con la función operativa de las autoridades locales, sino con el establecimiento de políticas que involucran al sistema en su totalidad.

4.3.1 POLÍTICAS PARA EL SISTEMA EN SU CONJUNTO

Al estar considerada como un asunto que interesa a toda la sociedad, la educación constituye un asunto de interés público, un asunto de Estado que pone de relieve la función de las autoridades centrales en la conducción del sistema educativo. Incluso en países que se caracterizan por una fuerte descentralización, la regulación del sistema educativo forma parte del repertorio de atribuciones de los gobiernos

⁷² Furter Pierre (1996). “La educación comparada como geografía de la educación. Cuestiones teóricas sobre la planificación de la regionalización de la enseñanza”. En: Pereyra, Miguel, op. cit. p. 105.

nacionales; establecer, cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio en el campo educativo, constituyen sus tareas fundamentales, su intervención en todo caso, corresponde a la exigencia garantizar la equidad y calidad en la prestación de los servicios.

En México, con el federalismo educativo se ha dicho que la normatividad es, y debe seguir siendo, competencia de la autoridad federal en tanto que permitirá mantener la unidad del sistema educativo, mientras que la operación y la toma de decisiones deben darse en el ámbito de cada entidad federativa de acuerdo con las necesidades locales. En el terreno de los hechos, la puesta en práctica de este supuesto ha planteado lo mismo a las administraciones educativas locales como a la administración central, la necesidad de transformar sustancialmente su capacidad de gestión para cumplir plenamente las responsabilidades adquiridas.

Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, el proceso de formación del sistema educativo se caracterizó por un marcado centralismo en el que esta dependencia, asumió paulatinamente la provisión de los servicios educativos y consecuentemente la administración global del sistema. No obstante, a partir de 1978 con la desconcentración, y más visiblemente desde los primeros años de la década pasada cuando a nivel oficial se concibe la descentralización, comienza a ocurrir un cambio importante en la estructura y gestión del sistema educativo relacionado con la distinción del carácter normativo de las áreas centrales *versus* el carácter operativo de las áreas desconcentradas o descentralizadas. Diferenciación que resultaría determinante al replantearse el rol de la Secretaría de Educación Pública, y, por consiguiente, el de las autoridades locales luego de transferirse a estas últimas el control de los servicios de educación básica.

La *función normativa*, que en el federalismo educativo se reserva como atribución del gobierno federal, está asociada a la responsabilidad de conducción global del sistema educativo, en congruencia con las necesidades de desarrollo social, político y económico del país. Tal función, tiene sustento formal en la Ley General de Educación, texto que si bien, contiene señalamientos formulados en términos de máxima generalidad, comportan un importante repertorio de atribuciones implícitas, cuya realización por razones de orden metodológico, resulta imprescindible para dar cumplimiento a las atribuciones de carácter explícito y genérico señaladas en la ley. Lundgren, admite que este tipo de problemas son frecuentes en la administración educativa moderna:⁷³ donde la aparición de documentos directivos cada vez más generales y abstractos, propicia diversas interpretaciones, generando

también en muchas ocasiones, compromisos difíciles de interpretar para funcionarios y profesores.

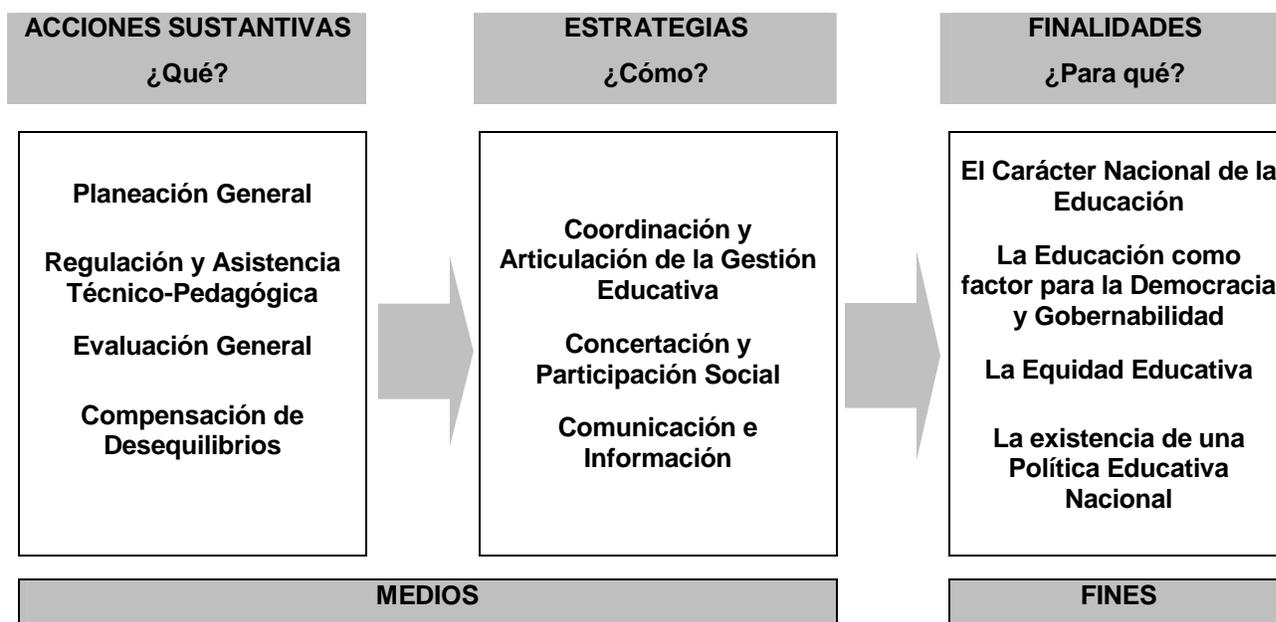
En este orden de cosas, el propósito de este apartado es llamar la atención sobre la importancia de documentar en el marco de la federalización educativa, los ámbitos en los que la Secretaría de Educación Pública se encuentra asistida de competencias debido a que constituyen en gran medida las aristas que configuran la política educativa nacional. Al plantear un conjunto de elementos para el análisis y mejor comprensión de la función normativa, se ha partido de la siguiente premisa: en la gestión descentralizada del sistema educativo deberán ser visibles por un lado, una *Autoridad Central* capaz de determinar con pertinencia y eficacia las orientaciones generales de política educativa, de efectuar su seguimiento y evaluación, así como de llevar a cabo la compensación de desequilibrios; y por otro lado, *Administraciones Educativas Locales* que posean y asuman la autonomía y capacidad necesarias para prestar un servicio de calidad en sus respectivas jurisdicciones. De esta manera, nuevas funciones deben ser ejercidas por la administración central, un nuevo rol de orientación política, de soporte institucional y coordinación global del sistema subyace en lo que ha dado en llamarse función normativa. Puede afirmarse que de la relevancia y eficacia con que se ejerza esta función normativa, dependerá en gran medida que el *sistema educativo nacional* sea una noción relevante, premisa esencial para formular y poner en práctica una política educativa global. Consecuentemente, del logro de esta relevancia y eficacia dependerá la razón de ser de la propia Secretaría de Educación Pública como autoridad nacional.

La función normativa de la autoridad federal está estrechamente relacionada con la función operativa de las autoridades locales. El cumplimiento y articulación de las atribuciones enunciadas en la Ley para los niveles de gobierno, dan lugar a un importante repertorio de tareas que antes de poder ser asumidas y ejercidas con eficacia y eficiencia, requieren ser clarificadas. Con la inevitable simplificación que ello supone, el papel que la Secretaría de Educación Pública en tanto elemento normativo del sistema educativo, puede ilustrarse con apoyo del siguiente esquema:⁷⁴

⁷³ Lundgren P. (1996). En: Pereyra, Miguel, op. cit. p. 401.

⁷⁴ Ver Covarrubias Moreno, *Federalismo...* op. cit., p. 179.

CUADRO 4.8: LA FUNCIÓN NORMATIVA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA



FUENTE: COVARRUBIAS MORENO OSCAR MAURICIO (2000).

En este esquema se identifican las finalidades, acciones sustantivas y estrategias de esta función reservada a la Secretaría de Educación Pública. De esta manera, las **Finalidades** de la función normativa tienen que ver con el carácter nacional de la educación; la importancia de la educación como factor para la democracia y la gobernabilidad, la equidad educativa; así como la existencia de una política educativa nacional. En cuanto a los medios, estos son de dos clases, por un lado las **Acciones sustantivas** conformadas por la Planeación General, la Normatividad y Asistencia Técnico-Pedagógica, la Evaluación General y la Compensación de desequilibrios del sistema educativo. Por otro lado, se encuentran las acciones relacionadas más directamente con el propósito de crear condiciones propicias para el efectivo cumplimiento de las acciones sustantivas, entre las que podemos situar a la Coordinación y Articulación de la Gestión Educativa, la Concertación y Participación Social y, a la Comunicación e Información. Este conjunto de acciones se grupa en el rubro de **Estrategias**.

Las **Finalidades, Acciones Sustantivas y Estrategias** constituyen los aspectos fundamentales a considerar en la documentación y el diseño del perfil de la Secretaría de Educación Pública como área normativa del Sistema Educativo Nacional, de cara al federalismo. A la vez, son cuestiones en las que resulta imperativo que la autoridad central fortalezca sus capacidades para estar en condiciones de cumplir su responsabilidad en la conducción global del sistema. Es

preciso advertir que las acciones consideradas ya sea en acciones sustantivas o como parte de las estrategias, poseen la misma importancia en el logro de las finalidades de la función normativa, pues aunque aluden a cuestiones específicas, no hay duda que se hallan estrechamente relacionadas. De manera particular y en conjunto, conforman el ámbito de actuación y razón de ser del gobierno federal en el sistema educativo. En suma, como resultado de las atribuciones que la Ley General de Educación le confiere, la Secretaría de Educación Pública genera programas y proyectos que impactan al sistema educativo en su conjunto, determinando en gran medida los ejes de la política para este sector.

4.3.2 FINES DE LA FUNCIÓN NORMATIVA

La normatividad en el sentido aquí planteado, ha sido concomitante al proceso de formación del sistema educativo, por ende, ha integrado el repertorio de atribuciones ejercidas por el gobierno federal. A partir de la desconcentración empieza a ser visible la diferenciación o especialización en la gestión llevada a cabo por los órganos de la administración educativa en dos vertientes: áreas centrales de carácter normativo *versus* áreas locales operativas. El primer caso, y hasta antes de la transferencia de la educación básica y normal a las entidades federativas en 1992, incluyó la emisión de múltiples regulaciones sobre aspectos de la más diversa índole. Sin embargo, con la descentralización de los servicios, esta tarea normativa de la Secretaría de Educación Pública que desde luego van más allá de la mera emisión de disposiciones legales, está asociada a la conducción general del sistema educativo. Además de las finalidades de orden educativo, la intervención de la autoridad federal en la materia, tiene justificaciones de índole político y económico. En su conjunto unas y otras, tienen que ver con el carácter nacional de la educación; el impulso a la educación como factor para la democracia y gobernabilidad; la equidad en la calidad, acceso y permanencia en los servicios educativos; y con la existencia de una política educativa nacional.

El carácter nacional de la educación

El carácter nacional de la educación como argumento de la función normativa del gobierno federal tiene varias facetas, todas ellas de igual importancia. Ligada a la necesidad de impartir una educación básica, gratuita y con contenidos comunes en todo el país, el carácter nacional de la educación se refiere a los contenidos mínimos sobre los cuales se asienta el consenso cultural de la sociedad. Contenidos no sólo de carácter pedagógico, sino de orden político e ideológico. La impartición de la educación básica

tiene una función socializadora dirigida a homogeneizar a la población en torno a un conjunto básico de códigos y valores, lo que implica unión nacional.

Por otra parte, la educación es un factor crítico para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El rápido incremento en el conocimiento y el cambio tecnológico plantean a la educación dos prioridades fundamentales. Por una parte, satisfacer las necesidades del crecimiento económico del país, que demanda trabajadores adaptables listos para adquirir nuevas habilidades; por otra, dar soporte a la continua expansión del conocimiento. En este orden de ideas, la educación básica provee a las personas habilidades para participar en la economía y en la sociedad. Más aún, se considera que la educación básica fortalece las instituciones civiles y coadyuva en la construcción de una capacidad nacional y gobernabilidad, elementos críticos en la implementación de políticas económicas y sociales sustentables. Al comprender la adquisición de habilidades generales como el lenguaje, la ciencia, las matemáticas y la comunicación, la educación básica crea las bases para edificar formas avanzadas de educación y capacitación.⁷⁵ En una perspectiva de mediano y largo plazos, la educación básica representa el cimiento para niveles y tipos de educación que el desarrollo económico de los países requiere. Por otro lado, en cuanto a oferta educativa, el carácter nacional de la educación según el principio de una educación básica común, tiene que ver con garantizar a la población del país las mismas posibilidades de trayectoria educativa. Este carácter nacional sólo se garantizará con la igualdad de oportunidades a niños y jóvenes se nazca donde se nazca. En este sentido, la tarea normativa de la autoridad federal representa en el contexto de la descentralización, un instrumento para asegurar el carácter nacional de los servicios comprendidos en la educación básica.

El impulso a la educación como factor de democracia y gobernabilidad

Hoy como nunca, existe consenso en considerar a la democracia como la mejor forma de gobierno, y la mejor vía para asegurar la convivencia pacífica y el pleno respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. En América Latina, los procesos que experimentan la mayoría de los países indican que el riesgo de un retroceso a regímenes de tipo autoritario es una posibilidad lejana, pero no debe olvidarse que la democracia todavía se encuentra lejos de su consolidación. Los cuestionamientos a la representatividad de las personas que ocupan cargos en el gobierno, las demandas insatisfechas y la ineficacia de las políticas públicas, conllevan una pérdida de

confianza en las instituciones y autoridades. Con ello, la democracia pierde legitimidad y corre el riesgo de terminar por ser ingobernable. Llamen la atención los síntomas del desapego ciudadano a las instituciones políticas, que reflejan cierto desencanto con la democracia y, eventualmente, la falta de apoyo a esta. La apatía para inscribirse en los padrones electorales, el aumento del abstencionismo y la alta proporción de opiniones negativas sobre la política y los políticos, son tan sólo parte de los indicadores de esta situación.

La gobernabilidad democrática se halla relacionada con la capacidad de las instituciones políticas y sociales para articular intereses, regular y resolver los conflictos. La gobernabilidad en una perspectiva de largo plazo y en el actual contexto económico, político y social, pasa a ser inseparable de la capacidad de los gobiernos para conducir los procesos y actores sociales hacia el desarrollo, la equidad y la consolidación de las instituciones democráticas. Se trata de una gobernabilidad positiva, orientada a crear un nuevo orden para la dignidad de todos y que implica inevitablemente un proyecto ético.⁷⁶ La gobernabilidad exige un esfuerzo colectivo para establecer nuevas formas de cohesión e integración social, es decir, para construir un nuevo orden que sea capaz de disminuir las desigualdades sociales y aumentar la igualdad de oportunidades. En ello, corresponde al Estado, coordinar los esfuerzos públicos y privados hacia el interés de todos por sobre los intereses particulares.⁷⁷ Dentro de este contexto, un actor institucional del cual depende en gran parte el éxito o fracaso de estos esfuerzos, lo es el sistema educativo. En efecto, la democracia y su gobernabilidad dependen en gran medida de la existencia de una cultura cívica que refuerce las instituciones democráticas a través de la formación no sólo de recursos humanos, sino de la formación de ciudadanos. La educación debe contribuir a la gobernabilidad democrática como factor de desarrollo, como agente de socialización de valores, como mecanismo de ascenso social de las personas y como medio esencial de cohesión e integración sociocultural.

La equidad en el acceso y permanencia en los servicios educativos

Entre las responsabilidades fundamentales del Estado se encuentra la de mantener la equidad y la solidaridad sociales, por lo que debe diseñar diferentes políticas

⁷⁵ Ver: World Bank (1995), *Priorities and strategies for education. Summary, A World Bank Review*, Washington, p.1.

⁷⁶ Urzúa Raúl y Manuel de Puelles Manuel (1996). "Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos", *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 12, Organización de Estados Americanos, Madrid, p. 109.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 115.

económicas y sociales para lograrlo. Dentro de las políticas sociales, la educativa es, sin duda, uno de los pilares de cualquier transformación que pretenda lograr una sociedad más próspera y justa. La educación tiene que asegurar el acceso al conocimiento científico, humanístico, artístico y tecnológico como condición del desarrollo personal en un mundo cambiante. La construcción y profundización de sociedades democráticas con niveles progresivos de justicia, solidaridad y equidad, deben estar precedidas por políticas de Estado que corrijan las diferencias en el disfrute de los derechos y recursos. En este sentido, la educación representa un medio esencial para evitar que se generen y profundicen diferencias entre las personas y las culturas por su desigual acceso al conocimiento.

Al crecimiento cuantitativo, se ha sumado una intensa demanda por la calidad; parece haber quedado atrás el tiempo en que las políticas educativas de ampliación de la cobertura y las de búsqueda de calidad, se veían y asumían como políticas separadas. La igualdad de oportunidades ha dejado de ser únicamente cuestión de matrícula y escolaridad, para convertirse en un asunto de niveles de calidad. El logro de una equidad efectiva en el ejercicio del derecho a la educación, requiere que se imparta a todos los alumnos una enseñanza del mejor nivel de calidad posible. De otra forma, la igualdad de oportunidades no pasará de ser un espejismo. La intervención del gobierno en la educación, encuentra una de sus justificaciones fundamentales, en el hecho de ser capaz de reducir la desigualdad, crear oportunidades para los sectores en desventaja social y, con ello, compensar las fallas del mercado educativo.

La existencia de una política educativa nacional

Existe consenso en considerar a la educación como el factor determinante para el logro de sociedades modernas, con equidad y solidaridad. La educación, como asunto de Estado, pasa necesariamente por una política nacional que facilite el logro de las funciones que a ésta le han sido encomendadas, en este sentido, se requiere ver al gobierno nacional como la matriz integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. La autoridad central es la depositaria de la responsabilidad de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa global, tendiente a conformar una sociedad integrada consigo misma y con el concierto internacional.

La previsión de la demanda educativa a atender en un horizonte determinado, por niveles de enseñanza, por opciones y en función de las necesidades previsibles de la economía, no ha de ser hecha, más que en el marco amplio de la planeación del

desarrollo regional y nacional, por lo que la planeación educativa debe tener un rol y un alcance efectivos en la instrumentación de la política económica y social del país. De esta manera, la planeación educativa constituye parte imprescindible de la gestión pública por su entronque con la planeación general del desarrollo social y económico. La superación de las disparidades regionales en el terreno educativo, requiere de una política educativa general integrada, a su vez, a una política de desarrollo nacional. La política educativa deberá acompañarse con medidas de desarrollo -también nacionales- para generar procesos económicos que favorezcan el crecimiento y aporten soluciones en las áreas marginales.

El desarrollo de un país exige de la comprensión y visión nacionales de los problemas a superar. Si atendemos a la opinión de Kliksberg, la práctica de los programas sociales ha sido con frecuencia en la región, marcadamente sectorialista. Por ejemplo, se intentan solucionar los problemas de deserción o baja calidad educativa desde el interior del sistema educativo. O temas como los déficit nutricionales, o la morbinatalidad, en el marco de los sistemas de salud. En la realidad cada una de las problemáticas sociales tiene raíces múltiples, y profundamente interrelacionadas. Su superación requiere pasar de una visión sectorial, a una comprensión más integral.⁷⁸ Lo anterior, tiene implicaciones directas en términos de acción, ya que, el logro de una mayor efectividad, comporta formular diseños de trabajo a partir de esa visión integral.

Se precisa asumir que el tipo de planeación ejercida durante el periodo de la expansión y centralización educativas, no puede aplicarse en un periodo de descentralización. La dirección política del sistema educativo nacional se ha hecho más complicada, nuevos actores aparecen y más negociaciones se precisan para lograr integrar una visión compartida y una actuación coordinada. La especialización que provoca la división del sistema nacional en sistemas estatales, puede conducir a perder la perspectiva global, esencial para la toma de decisiones tanto en el ámbito estatal como nacional, considerando que los problemas educativos y más todavía sus soluciones, superan los ámbitos individuales.

⁷⁸ Kliksberg, Bernardo (1997), *Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves*, II Congreso Interamericano del CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, octubre, p. 7.

4.3.3 ACCIONES SUSTANTIVAS DE LA FUNCIÓN NORMATIVA

Como se ha señalado, la necesidad de asegurar el carácter nacional de la educación básica, constituye uno de los argumentos fundamentales de la tarea normativa de la Secretaría de Educación Pública. Esta dependencia se encuentra facultada por el Artículo Tercero Constitucional y por la Ley General de Educación para establecer los planes y programas de estudio que deberán observarse en toda la República en la educación primaria, secundaria y normal, con el propósito de que los alumnos de estos niveles tengan acceso a una misma educación.

Regulación y asistencia técnico pedagógica

Existen otras atribuciones exclusivas que sin ser de tipo curricular, se dirigen también a lograr una homogeneidad educativa nacional, entre ellas: el establecimiento mismo de los tipos y modalidades de la educación; la emisión de libros de texto; la instauración de criterios y procedimientos para la evaluación y acreditación del aprendizaje; el establecimiento de un sistema de créditos, de revalidación y de equivalencias para facilitar el tránsito de los educandos de un tipo o modalidad a otra; así como el establecimiento del calendario escolar aplicable en todo el país. En su conjunto, las atribuciones señaladas configuran el rol de regulación técnico-pedagógica que la Secretaría de Educación Pública debe desempeñar con respecto al sistema educativo nacional.

Siguiendo a Hans Weiler,⁷⁹ puede afirmarse que uno de los principales fundamentos de la normalización del gobierno central en la materia, es el hecho de que los planes de estudio, las calificaciones y los exámenes deben ser razonablemente semejantes en todas las unidades nacionales o subnacionales para facilitar la movilidad, el intercambio de personas, el reconocimiento recíproco de las certificaciones y diplomas en lugares distintos. En general, para estandarizar los principales parámetros de la función educativa a efecto de lograr una homogeneidad importante en todo el país.

⁷⁹ Weiler, Hans (1996). "Enfoques comparados en descentralización educativa", en Pereyra Miguel, op. cit. p. 213.

El contenido y alcance de esta facultad, están relacionados no sólo con el nivel macro, sino con el nivel micro del sistema educativo, es decir, con los establecimientos educativos en lo específico. La importancia de este nivel, consiste en que es ahí donde reside, en última instancia, la posibilidad de concretar el logro de una educación básica de carácter nacional. La normalización técnico-pedagógica por parte de la Secretaría de Educación Pública deberá tener muy en cuenta al centro escolar que, en última instancia, constituye el ámbito donde transcurre no sólo el proceso de enseñanza-aprendizaje, sino el conjunto de aquellas actividades que condicionan que este proceso se realice de manera adecuada. Conviene advertir que los planes y programas de estudio establecidos por la Secretaría de Educación Pública serían simplemente propósitos, si los centros escolares no cuentan con una infraestructura humana, técnica, organizacional y material que les permita desarrollar sus contenidos. Sin embargo, al determinar el alcance y las formas de intervención técnico-pedagógica de la autoridad federal con respecto a los centros escolares, deberán evitarse extremos que inhabiliten o inhiban la administración escolar. Se requiere resignificar a la escuela como el centro de la tarea educativa, como unidad capaz de reflexionar sobre sus problemas y de diseñar estrategias de solución, que privilegia las cuestiones pedagógicas, que se hace cargo de los problemas y genera mecanismos para mejorar el aprendizaje de los alumnos en especial de aquellos con mayores dificultades.

Las escuelas tienen que organizarse de modo tal, que sean productivas y eficientes considerando patrones de organización modernos. Gerstner señala que las escuelas públicas contemporáneas “[...] son organizaciones con baja tecnología, de trabajo intensivo, con metas mal articuladas, normas también bajas y con mediciones débiles o inexistentes del desempeño”.⁸⁰ El hecho de que se compita por recursos escasos es una realidad que no deberían pasar por alto las administraciones educativas. La educación compite con otros sectores, y consigo misma entre los diferentes tipos y modalidades. La intervención de la Secretaría de Educación Pública en este sentido, debe orientarse al establecimiento de bases de organización y gestión mínimas pero suficientes, para asegurar la existencia de un modelo de centro escolar para cada uno de los niveles de la educación básica que facilite no sólo la mera aplicación de un currículo nacional en todo el país, sino que esto sea llevado a cabo con calidad y equidad. Este modelo debe permitir a su vez, especificar características propias para cada centro educativo, de acuerdo a su entorno particular.

⁸⁰ Gerstner, Louis (1996). Reinventando la Educación, Paidós, Barcelona, p. 198.

Lo anterior significa que todas las escuelas de estos niveles además de aplicar los planes y programas de estudio que fije la Secretaría de Educación Pública, deberán desarrollar un modelo de gestión escolar propicio para el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje. De tal manera que independientemente del contexto geográfico, social y económico en que se sitúe un centro educativo, éste tenga las características esenciales que aseguren la prestación de un servicio en consonancia con los parámetros de homogeneidad esenciales que supone una educación de carácter nacional.

Finalmente, la posibilidad de ejercer de manera efectiva la normatividad del sistema educativo nacional, y particularmente en lo que atañe al ámbito técnico-pedagógico, requiere sustentarse en un liderazgo que, basado en una amplia capacidad para desarrollar las innovaciones pedagógicas, coloque a la educación a tono con las necesidades de desarrollo individual y social.

La relevancia del rol de la Secretaría de Educación Pública con respecto a la regulación técnico-pedagógica, como en otras facetas de la función normativa, requiere de la identificación de sus clientes y de la definición de los servicios que deberá proveerles, por cuanto que más allá de un sustento legal, la autoridad educativa nacional precisa ser reconocida por el valor y los beneficios que esta función normativa represente para las administraciones educativas locales. Siendo como es, una función sustantiva, el ejercicio de la regulación técnico-pedagógica supone la capacidad para proporcionar la asistencia técnica que coadyuve a la mejor comprensión y aplicación de las normas y directrices establecidas.

Planeación general de sistema educativo.

La conducción general del sistema educativo nacional, hace de la planeación una función consustancial a la rectoría del gobierno federal en la educación. El sustento jurídico de la planeación se conforma, fundamentalmente, por el artículo 12 de la Ley General de Educación, y por la Ley de Planeación, que establece que las dependencias del Ejecutivo Federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. La estrecha relación entre la planeación educativa y la planeación del desarrollo nacional ocurre de dos formas. Una, en virtud de que la planeación educativa tiene un rol y un alcance efectivo en la instrumentación de la política económica y social del país, "[...] El planeamiento integral de la educación, se confirma como un aliado imprescindible y eficaz en la gestión pública por su entronque con la planificación general del

desarrollo social y económico."⁸¹ La otra, porque la demanda educativa a atender en un horizonte determinado, por niveles de enseñanza y opciones de acuerdo con las necesidades previsibles de la economía, no puede ser hecha más que en el marco amplio de la planificación del desarrollo nacional y regional.

En las condiciones actuales, es más evidente la complejidad del proceso de planeación educativa. En el marco de la federalización, la planeación nos remite, necesariamente, a la necesidad de generar y poner en práctica mecanismos de concertación que aseguren la participación de los distintos actores, en la determinación de las políticas de mediano y largo plazos.

Existe consenso en el sentido de que en la descentralización, lejos de disminuir, se incrementa la necesidad de contar con una planeación nacional del sistema educativo. La descentralización no entraña un papel menos importante de los gobiernos centrales, por el contrario, plantea nuevas responsabilidades a ser asumidas, entre las que destaca el fomento de la concertación y la participación, "[...] La administración de la educación deberá promover negociaciones colectivas con los docentes, y los consumidores de la educación a fin de llegar en cada caso particular a un consenso sobre los objetivos y prioridades de la educación".⁸² La necesidad de asegurar la coherencia general del sistema educativo nacional con el proyecto nacional supone el establecimiento de una visión a largo plazo propia, de una planeación global. Es imperativo que la planeación sea el eje o centro de atracción en torno al cual las instancias e instituciones educativas públicas y privadas desarrollen sus actividades, asegurando la coherencia de éstas en espacio y tiempo. El esfuerzo que el gobierno federal despliegue en este sentido, deberá orientarse a conformar una planeación nacional descentralizada que reconozca un sitio esencial a los planes estatales y regionales, debiendo para ello, desempeñar las tareas de encuadramiento necesarias.

La capacidad de planeación en un sistema educativo descentralizado dependerá de la calidad de la articulación entre el plan educativo nacional con los planes estatales y regionales, evidentemente que en esta articulación habrán de presentarse problemas de cohesión, "[...] sin embargo, entre el riesgo de una articulación que no fuese perfecta y el riesgo de una descentralización abortada, el

⁸¹ Ministerio de Educación y Ciencia (1990), *Planeación y Reforma en un Modelo Descentralizado*, Congreso Internacional sobre Planeamiento y Gestión de la Educación en el Mundo, México, marzo, p. 4.

⁸² Idem.

primero era preferible al segundo [...].⁸³ La planeación precisa ser considerada, asumida y ejercida como parte sustancial del carácter normativo de la Secretaría de Educación Pública. Su autoridad y aceptación como dependencia responsable de conducir el desarrollo global del sistema educativo, dependerá en gran medida de su eficacia en esta importante función.

Corrección de los desequilibrios del sistema educativo

Superada la opción de educar o no educar, la cobertura ha dejado de ser la única prioridad de los sistemas educativos, la demanda por la calidad se sitúa como uno de los principales desafíos que han de encararse en el corto y mediano plazos. El logro de una equidad efectiva en el ejercicio del derecho a la educación, requiere el que se imparta a todos los alumnos una enseñanza del mejor nivel de calidad posible. Así, las políticas de expansión centradas en el aumento de la cobertura para abarcar a la totalidad de los grupos, han dado paso, en forma gradual, a políticas que buscan mejorar la calidad de la oferta educativa. Cabría señalar a este respecto que si bien el crecimiento cuantitativo del sistema educativo nacional se llevó a cabo de manera centralizada, la viabilidad de las políticas enfocadas a mejorar la calidad, se conciben ahora únicamente a partir de una mayor autonomía de las distintas administraciones educativas, incluidos los propios centros escolares. Asociada a la planeación y evaluación generales, la corrección de los desequilibrios del sistema educativo nacional por parte de la Secretaría de Educación Pública y del gobierno federal en su conjunto, encuentra su justificación en la necesidad de ofrecer igualdad de oportunidades a través de políticas compensatorias que permitan, desde una perspectiva global, canalizar recursos en donde más se necesitan.

En un estudio sobre la descentralización educativa,⁸⁴ Winkler señala que hay dos tipos de autoridad que pueden ser objeto de descentralización. Por una parte, la autoridad para administrar y aplicar los recursos y por otra, la autoridad para organizar y dirigir el sistema educativo escolar, incluyendo entre otras funciones, el reclutamiento, dirección y supervisión de profesores, así como la evaluación del proceso educativo. No obstante, el autor concluye que es necesario que prevalezca como rol de los gobiernos centrales, el asegurar un acceso equitativo a los niños de todo el país y proporcionar asistencia financiera con el fin de igualar o compensar las diferencias educativas entre las distintas comunidades. En la misma línea, Hans Weiler observa que, respecto de la autoridad distributiva del Estado, existen argumentos

⁸³ Castellanos Hernández, Eduardo (1991). *La Relación entre Plan Nacional y Planes Regionales de Desarrollo*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México, p. 203.

a favor de su centralización, ya que, se supone que la asignación centralizada de recursos: a) promueve la igualdad, reduciendo cualquier desequilibrio de recursos que pueda existir entre las diferentes partes del país, y b) aumenta la eficacia al desarrollar economías a escala y permitir una mayor movilidad de los recursos allá donde sean más necesarios.⁸⁵

Considerando que se trata de un problema estructural, la acción sobre los desequilibrios educativos ha de concebirse en primer término como responsabilidad del gobierno nacional, por cuanto que debe articularse con otras acciones de política social y económica como salud, vivienda, nutrición y trabajo. Frente a la persistencia de factores que determinan las disparidades y desequilibrios del sistema educativo, el papel del gobierno central aparece como uno de los elementos clave en la homogeneización esencial del sistema educativo, y como el agente determinante en la compensación de los déficit a través de la oferta de una educación nacional, pública, gratuita y de calidad. Al referirse a la obligación del gobierno federal de propiciar un desarrollo equitativo educativo entre grupos regiones y estados, Moctezuma Barragán, apunta que esta función compensatoria podrá realizarse con mayor eficacia y oportunidad, dado que la federalización de la educación básica genera los márgenes de gestión necesarios para ello. Señala que al focalizar su acción en las regiones de atraso, favorece un desarrollo regional equilibrado y constituye un factor efectivo de redistribución del ingreso.⁸⁶ La función compensatoria del gobierno central, por su carácter global, precisa focalizar su atención en la superación de las desigualdades sociales bajo la perspectiva de desequilibrios primordialmente regionales, donde la región puede situarse entre el nivel local y el nivel nacional. De modo que, la acción compensatoria a este nivel, no puede tener otro propósito que atender los desequilibrios regionales en el marco de los objetivos de una política nacional de educación.

Al referirse a las políticas compensatorias, Cristian Cox⁸⁷ apunta que en las condiciones actuales, éstas deberán poner énfasis por un lado, en la focalización, es decir, privilegiar a los grupos en situación de mayor precariedad o abandono educativo, y por otro, en una discriminación positiva que permita ofrecer insumos y procesos educativos diferenciados para obtener resultados comparables entre grupos diversos independientemente de sus orígenes socioculturales.

⁸⁴ Ver: Winkler, D. (1993). *An introduction to decentralization*, The Forum for Advancing Basic Education and Literacy, Harvard Institute for International Development, Vol. 2, mayo 1993.

⁸⁵ Weiler, Hans (1996). "Enfoques comparados en descentralización educativa", en Pereyra Miguel, op. cit. 1996, pp. 213-214.

⁸⁶ Moctezuma Barragán, op. cit., pp. 127-131.

⁸⁷ Cox Cristian (1994). *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, pp. 21-24.

En este contexto, se reconocen para la autoridad educativa central funciones de nuevo tipo en la realización efectiva de las políticas de calidad y equidad, destacando las de asistencia técnico pedagógica, la focalización y discriminación positiva para el mejoramiento de la equidad, el diseño de políticas globales, la evaluación y el monitoreo del sistema educativo en su conjunto. No obstante, la efectividad de las políticas compensatorias en un sistema educativo descentralizado, requiere de una desagregación de los enfoques y niveles de intervención, así, del enfoque regional tiene que descenderse a una delimitación espacial más precisa, donde la intervención del gobierno nacional debe complementarse y articularse con la actuación de las distintas administraciones educativas locales.

En la última década, se han diseñado y operado cinco programas compensatorios, enfocados a revertir los efectos del rezago educativo en los ámbitos indígena, rural y urbano marginado, orientados a la educación básica.⁸⁸ Al revisar algunos datos sobre la cobertura que han tenido las acciones compensatorias del gobierno federal en la educación, según la información presentada en el cuadro siguiente, a partir del periodo escolar 1992-1993, una vez que se ha realizado la transferencia de los servicios de educación básica y normal a los gobiernos estatales, se aprecia un importante crecimiento en la cobertura de estos programas. Así, de 57 043 alumnos beneficiados en el periodo 1991-1992 se asciende a 1 079 448 en el periodo escolar siguiente. En 1995-1996 la cobertura se incrementa en 95.5% respecto a 1994-1995, pasando de 1 753 366 a 3 428 428 los alumnos beneficiados. De la misma manera, de 1000 escuelas en 1991-1992 se pasa a 35 861 escuelas beneficiadas en el periodo escolar 1996-1997. Así, con el aumento de su intervención en este rubro a partir del periodo escolar 1992-1993, el gobierno federal se habría anticipado al riesgo de una profundización en la desigualdad educativa entre los estados, teniendo en cuenta las diferencias existentes en la capacidad de autoridades estatales para hacer frente a las nuevas responsabilidades que la federalización educativa implicaba.

Evaluación general del sistema educativo

Como se ha mencionado, la cobertura ha dejado de ser la única prioridad de los sistemas educativos, una profunda inquietud por la calidad ha irrumpido en el escenario para ubicarse como uno de los más importantes desafíos que hay que afrontar en las próximas décadas. La calidad educativa no depende de una sola variable, sino de la

⁸⁸ Estos comprenden: Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE, 1991-1996), Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI, 1993-1997), Programa para Abatir el Rezago en Educación

articulación de los diversos elementos que intervienen en el proceso educativo. Entre los elementos indispensables para la mejora de la enseñanza, la evaluación ocupa un lugar relevante. El conocimiento y la valoración de los logros alcanzados y carencias detectadas en el sistema educativo, constituyen la base necesaria para reorientar su desarrollo, proporcionar información sobre su estado y tomar las decisiones más adecuadas en cada ámbito y en cada momento.

La evaluación concebida como una de las herramientas esenciales para influenciar a los distintos actores del escenario educativo, si se organiza y se publicita cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, puede convertirse en un mecanismo que sirva de punto de referencia común para su actuación, "[...] la evaluación, tendrá un impacto sobre la forma de fijar las metas y los objetivos. Será cada vez más difícil preparar programas. sin tomar en cuenta la evaluación de los resultados anteriores".⁸⁹ De la misma manera, la evaluación de los resultados del sistema educativo constituye una de las bases para su articulación con las nuevas demandas y para acrecentar su eficiencia. La evaluación resulta imprescindible para la regulación y adaptación del sistema.

4.4 FRAGMENTACIÓN E INTERDEPENDENCIA DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

La gestión del sistema educativo en lo que hace a la educación básica, se caracteriza en la actualidad por su fragmentación e interdependencia. Si bien con la Ley General de Educación (1993), se reconocen atribuciones que las autoridades estatales pueden ejercer en forma independiente, en la práctica la viabilidad de importantes facultades, políticas y programas reside en la posibilidad de lograr una acción colectiva. En principio, esto es más visible en lo que tiene que ver con las funciones sustantivas a que nos hemos referido en el punto anterior –regulación y asistencia técnico pedagógica, la planeación y evaluación generales y, la compensación de desigualdades-, asociadas al rol normativo de la Secretaría de Educación Pública.

Hablar de un sistema educativo como un sistema fragmentado pudiera parecer de entrada algo contradictorio, ya que, mientras la fragmentación sugiere el rompimiento o fractura de un “todo”; el sistema implica una interrelación de partes que

Básica (PAREB, 1994-2001), Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE, 1995-2001), y el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB, 1998-2006).

⁸⁹ Crozier Michel (1996). *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, noviembre, pp. 8-9.

solamente pueden ser comprendidas en términos de las “otras”. La noción de sistema educativo supone que los diferentes niveles de gestión se encuentran recíprocamente referidos. Es precisamente el grado de interdependencia entre las administraciones públicas educativas, lo que permite concluir que forman parte de un sistema y por consiguiente, que la necesidad de una mayor coordinación estará en función de dicha interdependencia.

La división de procesos y responsabilidades que la descentralización supone, es una condición “sine qua non” para la gestión de un sistema tan complejo como el que nos ocupa. Siempre que esta segmentación más que un quebrantamiento sea entendida y asumida como una distribución realizada en el marco de una perspectiva global, necesaria para la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como local, tomando en consideración que los problemas educativos y más aun sus soluciones, superan los ámbitos particulares.

Aunque la necesidad de concretar las formas de colaboración que supone la nueva distribución de la función educativa, tiene en el ámbito intergubernamental uno de sus ejes clave, cabe decir que importantes interacciones se sitúan al interior de cada entidad federativa, en virtud de que las funciones que las autoridades locales deben llevar a cabo como responsables de los sistemas educativos estatales, demandan a su vez de la colaboración de autoridades y personal de las diferentes zonas y centros escolares.

La distribución e interdependencia de la tarea educativa asignada a los órdenes de gobierno, puede enmarcarse en lo que Faya Viesca identifica como la necesidad de constitucionalizar los sistemas de colaboración entre la federación y las entidades federativas, ya que, al reconocerse derechos fundamentales para las entidades federativas, se hacen posibles nuevos mecanismos de cooperación e interdependencia entre los niveles de gobierno. González Oropeza, se refiere a una tendencia en el federalismo mexicano que busca dejar atrás la separación tajante entre federación y estados donde las esferas tienen facultades exclusivas ejercidas de manera aislada, a favor de una constitucionalización de las formas de cooperación entre ambos niveles de gobierno. El autor hace alusión a la existencia de una forma de federalismo cooperativo que “[...] ha provocado la coexistencia de leyes expedidas por el Congreso de la Unión con leyes aprobadas por las legislaturas de los estados, regulando la misma materia. La duplicidad de órdenes normativos ha creado una

jerarquía distinta a la derivada de la regla contenida en el artículo 124 en donde hay una separación de los ámbitos”.⁹⁰

Más allá de concurrencias y coincidencias, Martínez Cabañas apunta que el funcionamiento del sistema federal, conlleva la existencia de relaciones de colaboración, “[...] en la realidad, la relación que existe entre los tres ámbitos de gobierno es de colaboración; colaboración que no sólo se expresa en instrumentos formales, sino -posiblemente con más frecuencia- en elementos informales.[...] hay un nexo de unión que forma la unidad del país de tal manera, que debemos analizar este tema de la relación entre los tres niveles de gobierno bajo otra perspectiva; la de colaboración”.⁹¹

La creación de un "Consejo Nacional de Autoridades Educativas" que planteado en un primer momento en las "Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2001",⁹² constituye el reconocimiento de que en el marco de un sistema educativo descentralizado, se requiere fortalecer la coordinación entre las autoridades nacional y locales. Al referirse a dicha propuesta Latapí Sarre consideró que la creación de un órgano colegiado de ese tipo, “[...] abriría horizontes al federalismo y alentaría a muchos gobiernos estatales a participar más activamente en la definición de las políticas nacionales y a comprometerse con el desarrollo de sus entidades”.⁹³

En el mismo documento, que si bien, la ley le confiere, la SEP atribuciones para generar iniciativas, programas y proyectos dirigidos a alcanzar los propósitos de la educación nacional y a asegurar la unidad esencial de la misma, es conveniente que antes de llevarlas a la práctica, la Secretaría las analice y discuta con las autoridades estatales, ya que " toda la política educativa se materializa hoy en el ámbito estatal", es muy poco lo que se podría lograr sin el convencimiento y el compromiso de los estados. Al plantear la creación del Consejo, se señala que el federalismo deberá seguir evolucionando por cuanto que no se han "desdoblado" plenamente los efectos del federalismo en la vida propia de cada escuela, como tampoco han impactado en la participación de los padres de familia y de la sociedad

⁹⁰ González Oropeza, Manuel (1995). *El Federalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p.16.

⁹¹ Martínez Cabañas, Gustavo (1989). "Concurrencia y coordinación administrativa Intergubernamental", *Política y Administración Pública*, México, p. 80.

⁹² Documento elaborado por los miembros del Consejo de la Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del actual Presidente de la República, Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quezada (2000). *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, México, 1-114.

⁹³ Latapí Sarre, Pablo (2001). "Balance de 100 días", *Revista Proceso*, No. 1271, México, 11 de marzo.

en la educación, así como en el logro de una mejor fórmula de coordinación entre los estados y la Federación⁹⁴

Se concibe al Consejo Nacional, como un órgano auxiliar de la Secretaría que de sustento al desarrollo de los programas destinados a incrementar la calidad de la educación, al fungir como un órgano colegiado que determine los principales lineamientos para la implementación de las políticas educativas nacionales. En consecuencia, se plantea que el consenso en la toma de decisiones y el reconocimiento a la diversidad regional coadyuvarán a fortalecer el compromiso y la participación de las autoridades educativas estatales en la implementación de los programas de carácter nacional.⁹⁵ Así, en el marco de la presentación del programa nacional de educación el 28 de septiembre del 2001, se firmó el acta constitutiva del nuevo Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Resulta oportuno tomar nota de que si bien con este órgano se proyecta atender las necesidades de coordinación entre autoridades federales y estatales, no menos importantes son las relaciones que al interior de los propios sistemas estatales de educación se establecen, y cuyo eje fundamental no es la relación Estado-municipio, sino la relación entre autoridades estatales e instancias intermedias de tipo regional -coordinaciones de zona o de sector-. Destacan también, las relaciones entre estas instancias regionales y los centros educativos y por supuesto, su vinculación con la comunidad.

En suma, el logro parcial de los objetivos de las políticas de carácter nacional, tiene que ver con el grado de fragmentación existente lo mismo, en su formulación, que en la etapa de implementación. Lo primero, relacionado fundamentalmente con el nivel de discusión previa de dichas políticas; lo segundo, con la existencia de mecanismos formales y reales de coordinación y vinculación entre y dentro de las distintas instancias de gestión educativa, así como, entre éstas instancias y la

⁹⁴ Ver: Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición... op. cit.

⁹⁵ Entre los objetivos del Consejo Nacional de Autoridades Educativas se encuentran los siguientes: (a) velar por el cumplimiento efectivo del mandato del artículo 3° constitucional, en un marco de responsabilidad compartida entre los diversos órdenes de gobierno, que fomente la participación de todos los actores del proceso educativo; (b) auxiliar a la Secretaría de Educación Pública y a las secretarías (o equivalentes) encargadas del ramo educativo de las Entidades Federativas, a organizar y articular el funcionamiento armónico de los sistemas educativos nacional y estatales en sus diversos tipos, niveles y modalidades, propiciando su correcta planeación y evaluación; (c) apoyar a las autoridades educativas nacionales y estatales para continuar y profundizar en los procesos de descentralización educativa que se implementen; (d) actuar como mecanismo de concertación de las políticas y programas federales con los gobiernos locales, en el que se discutan y construyan acuerdos que garanticen su correcta implementación. Este órgano colegiado se halla conformado de la manera siguiente: el Secretario de Educación Pública, quien será el Presidente del mismo. Los Secretarios (o equivalentes) encargados del ramo educativo de las entidades federativas; los subsecretarios de la Secretaría de Educación Pública; el Director General del CONACYT; el Director General del CONAFE; el titular del organismo nacional a cargo de la educación permanente (en proceso de creación); el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES; y el Presidente de la FIMPES; el subsecretario de Planeación y Coordinación fungirá como Secretario Técnico del Consejo. Ver: Idem.

sociedad. En tal sentido, la viabilidad de la política educativa radica en la colaboración estrecha entre múltiples organizaciones situadas a distintos niveles de gobierno. "Sacar adelante" esta clase de políticas no puede concebirse sin el sustento de una verdadera estructura federal.

CONCLUSIONES

La perspectiva sistémica ha sido utilizada como recurso metodológico para intentar caracterizar al sistema educativo como tal, y a la Secretaría de Educación Pública como su elemento regulador o normativo. La interpretación y sentido que aquí se ha dado a la noción de sistema educativo nacional, se fundamenta en su concepción como un conjunto de sistemas educativos estatales que, asentado en una estructura federal, tiene que ver con la organización y administración de los servicios educativos en cada entidad federativa. Este enfoque resulta ser significativo no sólo para efectos del *estudio del objeto*, sino en términos de su gestión. Hoy, en que por la descentralización un mayor número de instancias y actores se hallan involucrados en la tarea educativa, más necesaria resulta ser, una visión que reconozca la existencia de los diferentes niveles de acción y la importancia de su articulación. La segmentación del sistema educativo nacional como efecto colateral de la descentralización, puede conducir a perder la perspectiva global esencial para la toma de decisiones, tanto a nivel estatal como nacional, si no se toma en cuenta que los problemas educativos y más aun sus soluciones, superan las jurisdicciones y capacidades particulares.

Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, el proceso de conformación del sistema educativo se caracterizó por un marcado centralismo, en el que este ministerio nacional asumió paulatinamente la provisión de los servicios educativos y consecuentemente, la gestión total del sistema. No obstante, a partir de 1978 con la desconcentración, pero más visiblemente a inicios de los noventa con la descentralización, emergen nuevas responsabilidades para los gobiernos estatales y se replantean las que tradicionalmente habían correspondido al gobierno federal. Ocurre con ello un cambio importante en la gestión del sistema educativo, en cuanto a la división entre el *carácter normativo* de las áreas centrales *versus* el *carácter operativo* de las áreas desconcentradas o *descentralizadas*. Este cambio, resultaría determinante al cuestionarse y definirse las funciones que las autoridades de uno y otro lado, habrían de desempeñar al federalizarse los servicios.

Si bien, se reconocen atribuciones que las autoridades estatales pueden ejercer en forma independiente, en la práctica, la viabilidad de importantes facultades, políticas y programas reside en la posibilidad de lograr una acción conjunta. De entrada, esto es más visible en lo que tiene que ver con las funciones sustantivas a que nos hemos referido en el punto anterior –regulación y asistencia técnico

pedagógica, la planeación y evaluación generales y, la compensación de desigualdades-, asociadas al rol normativo de la Secretaría de Educación Pública.

Con la transferencia de los servicios federales de educación básica a los ejecutivos estatales en 1992, adquiere relevancia una configuración policéntrica del sistema educativo, circunstancia que determina que tratándose de políticas que involucran el funcionamiento del sistema en su totalidad, los resultados se obtengan sólo a partir de una amalgama de actuaciones, condiciones e influencias múltiples, que no es posible ignorar. Dentro de este contexto, importantes competencias para la gestión del sistema educativo se distribuyen bajo una fórmula que compromete a autoridades federales y locales; tal es el caso de la evaluación, a cuyo examen está dedicado el capítulo siguiente. Planteado en estos términos, y debido a que los niveles de responsabilidad en la gestión del sistema educativo son diferentes, lo es también el nivel de conocimiento que en cada caso se demanda. En un sistema descentralizado el gobierno nacional no puede pretender descender a nivel de la escuela, aún cuando esto pudiera ser así, si lo hiciera con un nivel de información inadecuado, su intervención sería completamente ineficaz. Las múltiples estructuras existentes entre el nivel central y el nivel de la escuela forman una pantalla que altera toda información.

Capítulo V

COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN EN EL FEDERALISMO: LA EDUCACIÓN BÁSICA

Recientemente, a raíz de las evaluaciones internacionales de instancias como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA), en las que México ha obtenido resultados desfavorables, y luego de que la Secretaría de Educación Pública fuera cuestionada por un supuesto ocultamiento de información, se ha puesto de relieve la percepción de especialistas, representantes políticos, padres de familia, y diferentes grupos sociales sobre la baja calidad de la educación nacional. Apreciación que desde entonces, los medios de comunicación han seguido con una intensidad poco frecuente. Diversas explicaciones y líneas de acción han sido formuladas al respecto. Algunos sostienen la necesidad de profundizar la descentralización, que llevada hasta las células del sistema educativo, permita a las comunidades decidir sobre los aspectos pedagógicos y administrativos de la vida escolar. Se ha dicho también, que la calidad no sólo está asociada al papel de profesores y estudiantes sino al entorno familiar, social y económico en que se desarrolla la tarea escolar. Existe un amplio consenso en que una mejor coordinación y cooperación con la sociedad, es una medida que favorecería significativamente la calidad educativa.

En la perspectiva de actores como la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el problema de la calidad está relacionado con la cantidad de recursos que se destinan a la educación, manifestándose a favor de que se incrementen al 8 por ciento del producto interno bruto, tal como lo recomiendan organismos internacionales, y como sucede en países desarrollados. Para los gobernadores de diversas entidades federativas, la cantidad de fondos que la federación transfiere para atender los servicios les impide ofrecer una cobertura educativa amplia y de calidad. Conocidos son los casos de Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas, que por esta razón han amagado regresar la administración de los servicios educativos a la federación. Por su parte, la Secretaría de Educación Pública

ha sido enfática en demandar un mayor compromiso local en el financiamiento de los servicios.

Cuando el tema económico parece haberse superpuesto a otros no menos importantes, cabría preguntarse si el aumento y la mejor distribución del gasto público en la educación sería garantía suficiente para elevar la calidad educativa. Al respecto, hay quienes sostienen que lo que se requiere es una revisión a fondo de las instituciones que han guiado y gobernado la educación. Sin lugar a dudas, el conjunto de elementos mencionados forman parte de la misma ecuación, los logros en el campo de la educación a nivel de aula, escuela y en los distintos ámbitos de gestión, se explican por una multitud de variables de naturaleza interna y externa. Y, por consiguiente, las posibilidades de mejora demandan una visión y acción comprensivas.

De entre la diversidad de factores vinculados a la tarea y gestión educativas, el presente trabajo de investigación, se plantea en una perspectiva, y en torno a un tema, que involucran al funcionamiento del sistema educativo como un todo. Nuestro Interés en la coordinación, reside en el hecho que de manera creciente, importantes políticas y programas deben desarrollarse en las condiciones, oportunidades y riesgos propios de la descentralización. En tal sentido, el estudio de caso tiene como propósito analizar la articulación de una política educativa de escala nacional en un sistema descentralizado; nos referimos específicamente a la evaluación de la educación básica.

Esta política y los programas surgidos de ella -luego de trasferirse estos servicios a las entidades federativas en 1992, pertenecen a la clase de acciones cada vez más frecuentes cuyo diseño y desarrollo únicamente pueden explicarse a partir de un entramado de relaciones de naturaleza sectorial, intersectorial, intergubernamental, social e incluso, internacional. Lo que significa que la educación básica y su evaluación, han dejado de ser asuntos que interesen exclusivamente a la Secretaría de Educación Pública, al sector educativo, a sus autoridades o a la comunidad escolar. Este servicio es objeto de seguimiento tanto de instancias y actores situados al interior del propio sistema educativo en sus distintos niveles de gestión, como de "entidades externas". Esto último, debido a: (i) la existencia de políticas sociales que involucran a distintos sectores de la administración pública, de las cuales la educación básica suele ser uno de sus componentes; (ii) la realización programas de medición promovidos y coordinados por organismos internacionales de carácter multilateral, dada la incorporación del país a procesos de integración global y regional; y (iii) debido a las crecientes demandas de rendición de cuentas e información, que asociadas a la

democratización de los sistemas educativos, han hecho de la evaluación un asunto de interés para más actores sociales.

Bajo estas consideraciones, optar por la evaluación del sistema educativo como campo de estudio para el análisis del tema de la coordinación, obedece a que ilustra bien la complejidad de alcanzar una acción pública conjunta en torno a un asunto que requiere, en principio, de la intervención articulada de distintos niveles de gestión en todo el país. En este sentido, y con la intención de trazar una primera delimitación analítica de nuestro estudio de caso, se precisa señalar que la *Evaluación de la Educación Básica* representa para los propósitos de esta investigación, una política cuyo carácter nacional deriva no sólo del hecho de que sea promovida o realizada por la autoridad federal, sino porque está referida a un tema (la educación, la educación básica), y porque constituye en sí misma, una cuestión que involucra por igual a autoridades estatales, locales y escolares. En otras palabras, alude a una función esencial de la gestión educativa en sus diferentes niveles desde la escuela al ministerio nacional, pero, sobre todo, a la necesidad de su entrelazamiento; se trata por ende, de una política donde el examen de la coordinación es relevante.

Por ende, conviene precisar que aunque será necesario remitirse a las perspectivas teórico-metodológicas que sustentan el *qué, cómo y para qué* de la evaluación educativa, el objeto de la investigación no es la evaluación en sí misma, sino la *política de evaluación*. O sea, el conjunto de acciones –lo que el gobierno dice y quiere hacer y lo que realmente hace y logra- que tienen que ver con la evaluación del sistema educativo en su conjunto.¹ Política, que si bien como acción colectiva supone la intervención de un extenso número de participantes, se encuentra directamente asociada al quehacer sustantivo de la Secretaría de Educación Pública, en el sentido que su papel como autoridad central le impone en esta materia, responsabilidades en dos grandes vertientes: la evaluación global del sistema educativo nacional, lo mismo que el establecimiento de un marco de referencia para la evaluación que corresponde llevar a las autoridades educativas locales. Bajo esta consideración, se interesa más en *quién evalúa* si se atiende al hecho de que se relaciona con una actividad, cuya gestión se encuentra distribuida o “fragmentada” entre un extenso número de instancias, responsables ante la sociedad en distintos niveles: comunidad, localidad, estado y nación. Es una actividad que por lo tanto, no puede concebirse más que descentralizada, pública y articulada. En este sentido, se considera potencialmente más esclarecedor, el examen de los procesos de

¹ Ver Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). “Estudio introductorio”. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *El estudio de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp.25-26.

interdependencia y coordinación que supone el "desdoblamiento" de las acciones que en esta materia, involucran al sistema educativo en su conjunto.

El escaso avance logrado en este rubro a más de una década de operación descentralizada, tiene explicación en el hecho de que las diferentes administraciones educativas no han realizado plenamente la tarea evaluativa que por ley les compete, así como, en su desarticulación externa. A partir de esta idea, pretende destacarse que en la configuración actual de la función educativa, existen asuntos que además de asumirse y ejercerse en los distintos niveles de gestión, requieren enlazarse exteriormente como elementos de una tarea que trasciende las esferas de actuación individual. La evaluación es una función crítica para la gestión del sistema educativo en cada uno de sus niveles, como lo es para la labor que compete a los niveles de gestión ascendentes, cuya razón de ser o labor substancial, precisa tener como sustento el conocimiento de lo que ocurre en los ámbitos de gestión específicos que forman parte de su jurisdicción. En esta lógica, se encuentran las funciones esenciales que la Secretaría de Educación Pública en su carácter normativo, debe realizar con relación al comportamiento del sistema en su conjunto; y por supuesto, la tarea que corresponde desempeñar a las autoridades de cada entidad federativa con respecto a los propios sistemas estatales, regiones, zonas y centros escolares.

De modo, que no basta con que todos y cada uno de los actores desempeñen esta función, ni de que lo hagan en forma conveniente, se necesita también de su vinculación exterior: capacidad interna y articulación externa, que son principios imprescindibles en la gestión del sistema educativo en su configuración actual. El primer principio, constituye un factor clave para una mejor intervención de las administraciones educativas -de la escolar a la ministerial- por cuanto da cuenta del grado en que una administración es capaz de diseñar e instrumentar un conjunto de acciones. El segundo principio, se concentra en el modo de relación entre las diferentes administraciones y como impacta el ciclo completo de la política educativa. Teniendo esto en consideración, la hipótesis de investigación plantea que:

los resultados en las diferentes áreas de política educativa, resultados incipientes en la construcción de un sistema de evaluación en el ámbito de la educación básica, obedecen por un lado, a la dificultad de lograr una acción pública coordinada en un sistema descentralizado y por otro -en estrecha relación con lo anterior-, a deficiencias en la concepción de la propia política de evaluación.

Esto último, en el sentido de que se relega el carácter endógeno de la tarea evaluativa como un proceso que al ser intrínseco a la gestión educativa en sus diferentes niveles

-desde el centro escolar hasta el propio ministerio nacional-, debiera construirse "desde dentro" y articularse en forma progresiva del nivel micro al macro, del nivel local al nacional. Y entonces, complementarse con la evaluación de carácter externo.

En congruencia con el concepto de coordinación y la perspectiva de análisis que se plantean en capítulos precedentes, el propósito del presente capítulo, será analizar en el federalismo, los distintos referentes de coordinación y articulación de la administración pública educativa, y sus implicaciones en el desarrollo de las políticas de escala nacional dirigidas a la educación básica, particularmente en lo que se refiere a su evaluación. Esto, se hace en dos perspectivas: al interior del propio sistema educativo, donde se examinan las relaciones entre las instancias de gestión de carácter nacional, local y escolar; y a través de la interacción de éstas con individuos y grupos sociales, lo mismo que con actores de carácter internacional, en virtud de los intensos procesos de integración.

Para alcanzar nuestro propósito, iniciaremos con la exploración de las diferentes perspectivas desde las cuales puede -y debe- abordarse la evaluación de un sistema educativo descentralizado; enseguida, se realiza un examen del marco jurídico federal y local para identificar la distribución nominal de responsabilidades en materia de evaluación y el conjunto de actores involucrados en la misma, se explora con ello, el andamiaje institucional en que se sustenta su funcionamiento; hecho esto, se define la política de evaluación destacando su carácter nacional, interdependiente y complejo. Posteriormente, se documentan -de acuerdo con la perspectiva de análisis planteada en el primer capítulo- los distintos escenarios en que los diferentes actores requieren coordinarse para evaluar la educación básica. Los elementos anteriores, sirven de base para examinar las problemáticas de coordinación en cada uno de los ámbitos que se señalan.

5.1 EVALUAR EN EL FEDERALISMO

La evaluación, raramente es neutra, incolora e inocua. Mientras que para algunos, lo importante es determinar quién evalúa y para qué lo hace, para otros, lo relevante reside en aclarar en qué consiste y la función que cumple. O en otras palabras, siguiendo a Dominique Folsheid: bajo el valor se debe buscar la evaluación y en la evaluación al evaluador, o sea, al sujeto que juzga.² Así, aunque en principio la evaluación constituye un "acto natural" de toda actividad humana, habitualmente se le asocian intenciones

negativas e intereses velados; de cualquier manera, se ha dicho que "[...] *aunque Dios fue el primer evaluador del mundo, la evaluación realmente nace en el fuego de los infiernos*".³ Pese a ello, en este "acto natural" de la tarea educativa, residen sin lugar a dudas, las mayores posibilidades para mejorar la calidad de los servicios al sustentar la toma de decisiones *in situ*, es decir, en el espacio y tiempo requeridos. Pensar el tema de la evaluación desde el federalismo conlleva ineludiblemente a entenderlo en términos de una tarea colectiva –por ende compleja–, conformada por procesos interrelacionados que ocurren en una larga cadena de gestión que involucra a los diferentes niveles de gestión del sistema educativo desde la escuela al ministerio central. El diseño de una política de evaluación nacional impone necesariamente advertir las consecuencias relacionadas con la articulación o desconexión de estos procesos.

5.1.1 PUNTOS DE ENFOQUE

En el marco de los avatares económicos de la década de los setenta, tras el primer "shock" de los precios del petróleo y la presencia de elevadas tasas de desempleo que llevarían a la disminución del gasto público en lo general, cuando los distintos sectores del gobierno iniciaron una dura competencia por unos recursos escasos, la corriente que consideraba al Estado como el principal responsable de asegurar una distribución equitativa de bienes y servicios, empezó a ceder sitio a planteamientos en favor de una intervención gubernamental menos activa y de un apoyo más firme a los principios de la economía de mercado y al esfuerzo individual, como mecanismos de organización y de distribución sociales. Al hacer sentir su influencia en el intercambio mundial de ideas sobre la educación, estos postulados llevaron a un mayor escrutinio el financiamiento de los sistemas educativos, inicialmente en países occidentales industrializados, más tarde en otras naciones. Paralelamente, el fenómeno del desempleo que afectó especialmente a los jóvenes, derivando a la postre en el conocido *fenómeno de paro a largo plazo* entre todos los grupos de edad, revelaría las fallas de la conocida fórmula "más educación, más prosperidad". Las serias dificultades para incorporarse al mercado de trabajo pondrían en tela de juicio lo que tiempo atrás hubiera sido incuestionable: el

² Folsheid, Dominique (1999). "El relativismo dogmático: ¿Es una fatalidad?". En: Fazio Vengoa Hugo y Nowicki Joanna (comp.). *La crisis de los referentes*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, p. 39.

³ Expresión *entresacada* de un pasaje del Génesis 1:31 citado por Mokate, que refiere que la evaluación nació en el séptimo día de la creación, cuando Dios miró todo lo que había creado y dijo: "Es bueno". Con lo que se convierte en el primer evaluador del mundo. No obstante esta evaluación nacida en los cielos resultaba insuficiente y demasiado subjetiva. Por tanto, al escuchar la evaluación de Dios (autoevaluación, por cierto), el diablo objetó ¿cómo sabe que es bueno? ¿cómo lo midió? ¿con qué lo comparó? ¿con qué indicadores juzgó la bondad de su creación? Y así nace la evaluación como hoy la conocemos. Ver Mokate, Karen Marie (1998). *Convirtiendo el monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social-BID, p.1.

nexo educación-movilidad social.⁴ En tal escenario, el asunto de la calidad comenzaría a ser considerado tema prioritario en las agendas de reforma de los sistemas educativos a nivel global.

Aunque desde hace bastante tiempo, se han mencionado términos como “excelencia” y “logro”, la irrupción del término “calidad” en el léxico y discurso educativos puede ubicarse en el comienzo de los ochentas. Un evento que ilustra esta afirmación, es la difusión en 1983, del informe “Compulsory Schooling in a Changing World” a cargo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Este documento advierte, que luego de una fase centrada en la dotación material y de esfuerzos económicos en la que el logro había sido medido en términos materiales, la próxima fase requerirá de un énfasis en mejoras menos tangibles que necesariamente demostrarán ser más difíciles de alcanzar que los objetivos cuantitativos; “[...] requerirá que autoridades educacionales de todos los niveles se cuestionen acerca de lo que deberá ser la educación obligatoria en el horizonte de diez o veinte años ¿Qué deseará la sociedad de las escuelas? y ¿qué desearán las escuelas de la sociedad?”.⁵

La confirmación de la calidad como un asunto prioritario entre educadores y políticos tendría lugar en 1984, en el seno de la reunión de ministros de educación de la OCDE celebrada en París, donde la calidad en la educación básica, fue uno de los puntos centrales de la agenda. Los ministros allí reunidos formularon la siguiente declaración:

*“La calidad de la escolarización básica, sobre todo de la educación básica en relación con las necesidades modernas de sociedades cada vez más pluralistas, incluyendo temas tales como: una mejor preparación para la vida de adulto; medidas para elevar el rango, la eficacia y el papel profesional de los enseñantes; la organización, contenido y estructura del currículo y los métodos de evaluación; los factores cualitativos que afectan al rendimiento de las escuelas, incluyendo el liderazgo de base escolar y los programas concebidos para los desfavorecidos y los minusválidos”.*⁶

Así las cosas, ha sido en la educación básica donde es más visible la preocupación por la calidad, definida en sentido amplio como “[...] las destrezas esenciales y la educación general que todos los jóvenes precisan para empezar bien en la vida”.⁷

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1991). Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional, OCDE, Barcelona, pp. 22-24.

⁵ Ver: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1983). *Compulsory Schooling in a Changing World*, París.

⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1985). *OECD Ministers discuss education in modern Society*, París, p. 48.

⁷ Idem.

La calidad educativa posee múltiples acepciones y depende de la conjunción de innumerables elementos o factores que intervienen e inciden en el proceso y gestión educativos. Entre éstos, la evaluación ocupa un lugar crítico, el conocimiento de los logros y carencias del sistema educativo, constituye la base para poder reorientar su desarrollo, al generar la información que permita tomar las decisiones más adecuadas en cada ámbito y en cada momento; la mejora del sistema educativo tiene en la evaluación uno de sus ejes centrales.

El establecimiento de un sistema de evaluación que produzca información integral y sistemática sobre el funcionamiento del sistema educativo, constituye un elemento indispensable tanto para quienes trabajan en los centros escolares, como para las administraciones educativas en sus diferentes niveles, para padres de familia, y la sociedad en general. Múltiples son los procesos de evaluación que se producen en un sistema educativo, tienen lugar en diversos ámbitos y son realizados con diversas finalidades por diferentes actores. La evaluación se halla presente desde el análisis de necesidades que determinan la creación de un plan de estudios, hasta la valoración del logro de objetivos, pasando por el diagnóstico interno de cada una de las partes y de los actores del proceso mismo.⁸ Si atendemos a la opinión de Díaz Barriga, la diversidad de procesos, prácticas y objetos de evaluación es uno de los elementos que signan las políticas educativas contemporáneas.⁹

Lo cierto, es que la legitimidad del sistema educativo exige considerar en su evaluación, el cumplimiento de las variadas e importantes funciones sociales que le han sido asignadas, de allí la necesidad de tener en cuenta modalidades que hagan más visibles los impactos individuales y sociales de los procesos educativos. Para Lundgren, la cuestión de que el sistema produce o no, lo que supuestamente debe producir -o reproducir-, se subordina al hecho de que se considere que cumple sus funciones básicas.¹⁰ A esto, se añade la demanda por hacer de la evaluación un proceso objetivo y abierto que permita a la opinión pública comprender la situación del sistema educativo y su repercusión en el resto de la sociedad.

El tema de la evaluación ha emplazado a especialistas que con diferentes perfiles y perspectivas convergen en su discusión. Mientras hay quienes ponen el acento en el papel que juegan los aspectos sustantivos como los planes de estudio, métodos de enseñanza y formación de los docentes, otros lo hacen en las condiciones materiales

⁸ Fresán, Romo, y Vera, "La calidad en la educación superior", en *Evaluación del desempeño del personal académico*, ANUIES, Serie Investigaciones, México.

⁹ Díaz Barriga, Ángel (2000). "Evaluar lo académico, organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos", en Pacheco Méndez, Teresa y Ángel Díaz Barriga, *Evaluación Académica*, Centro de Estudios sobre la Universidad- Fondo de Cultura Económica, México, p. 11.

que condicionan los resultados, y otros más, centran su interés precisamente en éstos últimos. Una exploración a la manera en que se define la evaluación, la evaluación educativa, permite ilustrar este punto. Walberg y Haertel por ejemplo, definen a la evaluación educativa como el examen cuidadoso y riguroso de un plan de estudios, programa, institución, variable de tipo orgánica o política cuyo propósito primario es el de aprender sobre la entidad particular estudiada. Si el énfasis de este examen consiste en entender y mejorar el objeto de evaluación, se trata de una *evaluación formativa*; si el interés se centra en resumir, describir o en emitir un juicio sobre lo que se planeó, incluyendo los resultados de lo no planeado, se está en presencia de una *evaluación sumativa*.¹¹ Mientras el propósito esencial de la primera, es proveer realimentación continua para facilitar el mejoramiento de una acción o programa durante su desarrollo, el objeto de la segunda, es considerar las evidencias que han sido gradualmente recolectadas y analizadas para entonces formular un juicio. Anderson se refiere por su lado, a las “capacidades específicas de la evaluación”, no sin antes advertir que éstas, no son mutuamente excluyentes y que su importancia en una acción evaluativa concreta puede variar.

En esta perspectiva, la evaluación educativa debe tener la capacidad para contribuir a tomar decisiones sobre el desarrollo e implementación de un programa, para apoyar la toma de decisiones sobre su continuación o expansión, para sustentar las decisiones sobre su modificación, así como, obtener la evidencia que sustente el apoyo o la oposición al mismo.¹² En la misma línea, Hammon concibe la evaluación como “[...] un proceso complejo que implica la medición del logro de metas a partir de la colección y análisis de datos para determinar los méritos de un programa”.¹³ La evaluación educativa constituye en este sentido, un proceso que sustenta las decisiones relacionadas con la adopción, revisión y continuación de un programa.

En una óptica más comprehensiva, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) concibe a la evaluación como la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas educativas y del sistema educativo, tanto desde la perspectiva de un microenfoque centrado en el aula o en el centro escolar, como de

¹⁰ Lundgren P., op.cit., p.405.

¹¹ Walberg, H.J. y Haertel, G.D. (Eds.) (1990). *The international encyclopedia of educational evaluation*, Pergamon, Oxford.

¹² Sockey, Suzanne y Judith Wilde (1995). *Evaluation handbook*, Evaluation Assistance Center-Western Region, New Mexico Highlands University, Albuquerque.

¹³ Hammon, Roger W. (s.f), *Educational evaluation. Theory and working model*, Department of Teacher Education of California State, California, p. 404.

un macroenfoque centrado en los distintos niveles y modalidades educativas, así como en el sistema en su conjunto.¹⁴

Para nuestros propósitos de investigación, es necesario señalar que a la existencia de múltiples concepciones sobre la evaluación educativa –algunas de las cuales se tratan más ampliamente en las páginas siguientes-, se suman las distintas circunstancias en que los procesos de esta naturaleza ocurren. Como las que derivan de un esquema descentralizado donde resulta imperativo considerar los diferentes ámbitos jurisdiccionales, situación que da lugar a un sistema con diferentes niveles de intervención en el que están involucrados desde la escuela hasta el ministerio central, pasando por los niveles subnacional y local. Así pues, de acuerdo con las fórmulas de descentralización puestas en marcha en las últimas dos décadas, la evaluación en los sistemas educativos no es tarea exclusiva de un solo nivel de gobierno, si bien a los ministerios centrales corresponde una evaluación global de los mismos, la valoración de los sistemas *estadales* o *subnacionales* forma parte de la responsabilidad de autoridades locales; como la de los centros educativos, es inherente a la gestión de directivos y personal escolar. En semejantes circunstancias, el diseño de una política nacional de evaluación demanda su estudio desde ángulos diferentes y complementarios. Con el inevitable grado de simplificación que las distinciones de este tipo siempre supone, empezaremos por trazar y hacer un repaso, inevitablemente esquemático y breve de las distintas perspectivas que consideramos imprescindibles en la formulación e implementación de una política nacional de evaluación para la educación básica.

CUADRO 5.1: PUNTOS DE ENFOQUE EN LA EVALUACIÓN DE UN SISTEMA EDUCATIVO DESCENTRALIZADO

ORIENTACIONES BÁSICAS	LÍNEAS	NIVELES	JURISDICCIONES	NATURALEZA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Académico-técnica ▪ Político-Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprendizaje ▪ Proceso educativo ▪ Administración educativa ▪ Política educativa ▪ Impacto social 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Micro Evaluación de centros escolares ▪ Meso Evaluación de los sistemas educativos estatales ▪ Macro Evaluación del sistema educativo nacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Federal ▪ Estatal ▪ Local ▪ Municipal ▪ Regional ▪ Escolar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interna ▪ Externa

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

¹⁴ OEI (1996). Evaluación de la calidad de la educación, *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 10, enero-abril, Madrid.

5.1.1.1 Orientaciones básicas de la evaluación educativa.

Podemos iniciar este punto, con el cuestionamiento sobre los valores que sustentan el desarrollo teórico y técnico de las prácticas de evaluación en un sistema educativo; una respuesta a éste ha sido formulada por Díaz Barriga.¹⁵ De acuerdo con el especialista, la evaluación ocurre a partir de dos paradigmas básicos. El primero, bajo la denominación *perspectiva académico técnica*, deriva sus formulaciones conceptuales, validez y confiabilidad de la teoría científica. La discusión en esta perspectiva, se centra en la consistencia de los instrumentos de evaluación a los cuales se les atribuye una objetividad fuera de toda duda. Por otro lado, el paradigma que corresponde a la *perspectiva político institucional*, reconoce que la evaluación forma parte de las estructuras de poder nacional e internacional que afectan los procesos institucionales. Desde este ángulo, los procesos evaluativos "cuidan la forma pero desatienden el fondo del problema", esto, debido su intento de objetividad académica como a los problemas sociales que subyacen en los procesos educativos y que tienden a desvirtuarse en el debate sobre la objetividad. En este enfoque, se desconfía del nuevo lenguaje pedagógico, verbigracia: calidad, equidad y eficiencia; que en la práctica, han desplazado a conceptos como justicia social, democracia e igualdad de oportunidades.

Luego de advertir que dichas orientaciones se encuentran lejos de ser novedosas, el especialista sostiene que al menos en los últimos veinte años, han prevalecido las formulaciones conceptuales que fundamentan la perspectiva tecnicista, que restringe las acciones de evaluación a una "visión científico técnica" al pretender dotarlas de una neutralidad valorativa. A esta vertiente, se opone aquella que parte de reconocer el impacto de la dimensión político-social, considerada como determinante de las políticas y prácticas de la evaluación. Desde esta posición, la evaluación más que una actividad académica, se concibe como una práctica social:

"[...] la articulación entre evaluación y poder no es sino una forma de dominación racional, cuyos resultados impactan a la sociedad en su conjunto, en particular a quienes tienen algún contacto con el sistema y la institución educativos".¹⁶

Consecuentemente, además de ser parte intrínseca de la gestión educativa y de su mejora, la evaluación es utilizada también para justificar lo que el autor llama "exclusión del sistema educativo", es decir, para justificar la negación de

¹⁵ Díaz Barriga, op. cit. pp. 10-13.

¹⁶ Idem.

oportunidades a quienes se considera que no merecen estar en dicho sistema o de recibir determinado tipo de servicio educativo. En sentido amplio, estos paradigmas representan la influencia que las distintas concepciones y modos de evaluación ejercen sobre la evaluación misma.

5.1.1.2 Líneas de evaluación educativa: la perspectiva sistémica

La distinción de acciones de evaluación por líneas específicas, se plantea considerando si lo que se evalúa forma parte de los resultados del sistema educativo, o si corresponde más bien a los insumos y procesos que permiten obtenerlos. Desde una perspectiva sistémica podrían distinguirse tres modalidades de evaluación: *por resultados*, que se enfoca en los productos o consecuencias de una actividad particular; *por insumo*, que pone acento en los recursos, incluyendo las personas que participan en la actividad; y *por proceso*, donde se consideran los métodos empleados para transformar los insumos en productos o resultados. La forma de en que estos modos se presentan y los indicadores a considerar en cada caso, dependerá del sistema a evaluar, así como, del nivel en el cual la acción evaluativa ocurre. Aunque en el ámbito educativo el uso de esta perspectiva es habitual, cabe decir también que su aplicación ha tenido un sesgo marcado por la mayor tendencia a la aplicación de *tests* de diagnóstico a nivel del alumno en detrimento de una evaluación del sistema en su conjunto.

En la misma línea, Rob Vos distingue cuatro clases de indicadores: (i) *input indicators*; (ii) *access indicators*; (iii) *output indicators*; y (iv) *outcome indicators*.¹⁷ Los *input indicators* [indicadores de insumo], miden el tipo de recursos empleados para satisfacer las necesidades educativas que incluyen número de maestros, edificios escolares, materiales educativos, lo mismo el nivel de presupuesto -público y privado- destinado a la misma; los *access indicators* [indicadores de acceso], se orientan a la medición de los factores que determinan el uso y accesibilidad de los servicios, entre éstos se encuentran la distancia geográfica en que se encuentran los planteles, factores familiares y culturales de los estudiantes -background of students- y costos individuales de la educación como útiles, transporte y uniformes; finalmente, los *output-outcome indicators* [indicadores de resultado e impacto], que se relacionan con el logro de los objetivos de la tarea educativa; la distinción entre los *output* y los *outcome indicators*, radica justamente en el tipo de objetivos con que se relacionan. Mientras los primeros, miden el logro de objetivos educativos inmediatos como la cobertura del sistema educativo (e.g. tasas de inscripción), la mejora de la eficiencia interna (e.g. tasas de

¹⁷ Vos, Rob (1996). *Educational Indicators: What's to be measured*, INDES, Washington D. C., pp. 2-6.

retención) así como, los niveles de aprendizaje que pueden ser medidos a través de exámenes. Los segundos, se orientan a medir los objetivos situados “más allá” del propio sistema educativo, puesto que tienen que ver con su impacto en el desarrollo social y económico.

Al referirse a la evaluación por resultados, que denomina como el *enfoque de la caja negra*, Majone considera que éstos casi nunca aportan una guía para la acción, porque el que toma las decisiones carece de información acerca de lo que produjo dichos resultados. Para ejemplificar este argumento, menciona el uso de pruebas estandarizadas en escuelas públicas estadounidenses, donde este tipo de exámenes es considerado por muchos evaluadores como el epítome de lo objetivo y científico en la evaluación educativa. Según el autor, las pruebas estandarizadas sirven poco a padres y maestros, y no dicen mucho a los funcionarios escolares sobre lo que precisan hacer para mejorar la experiencia educativa de los estudiantes. Para mejorar las escuelas, los funcionarios necesitan información acerca de lo que ocurre en el salón de clases, es decir, sobre el contenido de los cursos, procedimientos de calificación, métodos de enseñanza, interacción entre estudiantes y maestros; y las pruebas estandarizadas no proporcionan tal información. Para Majone, “[...] la evaluación del proceso es el modo de evaluación más sutil e informativo, ya que brinda una información que las medidas de insumos y productos casi seguramente pasarán por alto”.¹⁸ En este orden de ideas, es preciso considerar que al ser la formación de juicios el propósito de toda evaluación, éstos deben orientarse hacia uno y otro lado: productos y procesos. En todo caso, se requiere de ambas clases de evaluación para una mejor comprensión del valor de un programa en lo particular, tanto de las distintas partes o del sistema educativo como un todo.

Tal vez en este punto, convenga retomar la noción de sistema de evaluación que planteaba en su momento el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994,¹⁹ donde se advertía la necesidad de disponer de un marco conceptual y operativo que permitiera integrar los múltiples procesos y acciones de evaluación. Este programa, contempló entre sus metas el diseño de un *sistema nacional de evaluación educativa* estructurado a partir de cinco líneas: (a) evaluación del aprendizaje; (b) evaluación del proceso educativo dirigida a los componentes del proceso enseñanza-aprendizaje; (c)

¹⁸ El autor considera que incluso en las actividades comerciales, donde los resultados pueden cuantificarse fácilmente, los administradores cuidadosos tratan de evitar una concentración demasiado estrecha en los resultados. Hacen esto por- que saben que las mejores mediciones de los resultados no captan más que una pequeña fracción del campo total que es importante para la organización. Majone Giandoménico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México, p. 221.

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal (1989). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, pp. 179-189.

evaluación de la administración; (d) evaluación del cumplimiento de la política educativa; y (e) evaluación del impacto social. La distinción y secuencia de estas líneas refleja en muchos sentidos, la idea de un sistema que tiene su base en la valoración del aprovechamiento escolar y de los procesos de enseñanza-aprendizaje en el aula, para abarcar progresivamente otros elementos del sistema educativo, desde los relativos al centro escolar hasta aquellos que son propios de la gestión del sistema como un todo, incluyendo factores de tipo contextual.

Al no alcanzarse la meta anterior, seis años más tarde el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, diagnosticaba la carencia de suficientes y adecuados instrumentos para evaluar en forma sistemática el desempeño escolar y adecuar las decisiones y políticas a sus resultados; estableciendo que la gestión educativa sólo ocasionalmente se retroalimentaba del análisis de los logros y limitaciones. El programa sectorial, refería también que "[...] los indicadores educativos existentes son resultado, antes que nada, del levantamiento de la estadística escolar -matrícula y número de maestros, grupos y escuelas- al principio y al final del ciclo lectivo. Estos indicadores reflejan el interés por medir lo que durante muchos años fue lo primordial, es decir el crecimiento de la cobertura. No obstante, resultan insuficientes para hacer una evaluación completa del sistema educativo, principalmente en el aspecto de la calidad".²⁰ Asimismo, reconoce que si bien se habían reforzado ciertos aspectos de la evaluación a partir del establecimiento de la Carrera Magisterial, aún no se realizaba esta tarea de modo consistente y generalizado, aceptando la carencia de un verdadero sistema de evaluación.

Por su parte, el Programa Nacional de Educación 2001-2006,²¹ señala que la calidad del sistema educativo nacional y sus componentes, sólo podrá apreciarse objetivamente a través de mecanismos rigurosos y confiables de evaluación. Se compromete a crear los elementos precisos para la integración de un conjunto de mecanismos que constituya un verdadero y robusto Sistema Nacional de Evaluación Educativa incluyendo la creación de un nuevo organismo especializado.

El objetivo de ofrecer una educación de calidad con equidad, ha convertido en insuficiente la información básica que tradicionalmente producen los sistemas educativos consistente sólo en datos estadísticos que miden la cobertura, deserción y reprobación escolares. Esta información no basta para tomar decisiones sustantivas con relación a cómo incrementar los aprendizajes, cómo enseñar mejor a más alumnos y cómo mejorar la calidad de los servicios educativos. Se impone así la

²⁰ Ver: Secretaría de Educación Pública (1996). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México.

²¹ Ver: Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, p. 78.

necesidad de considerar no solamente los resultados expresados en los diferentes indicadores de aprovechamiento escolar; es necesaria una evaluación formativa y comprensiva del sistema educativo que tome en cuenta sus diferentes componentes entre los se encuentran, la gestión, las políticas y programas a cargo de las autoridades educativas en sus distintos niveles, los elementos que intervienen el desarrollo del proceso enseñanza aprendizaje que se materializa en el aula, así como los factores contextuales en que éste se lleva a cabo.

5.1.1.3 Niveles de evaluación: las perspectivas micro, meso y macro

De entre los múltiples procesos de evaluación que se producen en un sistema educativo, este punto se relaciona con los horizontes “macro” y “micro”; aunque estas perspectivas son diferentes, no son contrapuestas, sino complementarias y metodológicamente interdependientes, ambas resultan imprescindibles para conocer el funcionamiento del sistema educativo y de sus diversos componentes.

La utilización en el lenguaje de los términos micro y macro, ha adquirido relevancia lo mismo, en la teoría sociológica, del mismo modo que en la teoría económica, el problema de la relación entre los niveles micro y macro, si bien ha sido objeto de una larga discusión, es un tema que ha ganado prominencia recientemente. Estos vocablos se han utilizado para referirse a dos niveles de análisis: procesos personales mentales, preferencias personales, o interacción primaria *versus* organizaciones o sistemas sociales. De acuerdo con Gerstein, los conceptos corresponden en una de sus vertientes, a la manera en la cual, el espacio físico y el tiempo son medidos, más específicamente como estas escalas son mediadas a través de conceptos, categorías y métodos de agregación-disgregación. Los vínculos cuantitativos-cualitativos entre ellos, se presentan y operan de diferentes formas de acción social que involucran complejos problemas de interacción.²² En esta perspectiva, Luhmann, advierte que la distinción micro-macro formulada como una distinción entre niveles, puede reducir la complejidad de la descripción de un fenómeno si se desatienden las reciprocas interdependencias entre ambos.²³ Teniendo esto en consideración, los niveles micro y macro de la evaluación, aunque puedan ser distinguidos y utilizados para fines analíticos y de acción, no deben estar disociados; la diferenciación en todo caso, nunca debe ser una separación.

²² Gerstein, Dean R. (1987). "To unpack micro and macro: link small with large and part with whole". En: Jeffrey, Alexander y Giesen, Bernhard (1987). *The micro-macro link*, University of California, Berkeley, p. 87-90.

²³ Luhmann, Niklas, "The evolutionary differentiation between society and interaction". En: Jeffrey, Alexander, op. cit., pp. 125-126.

Al referirse precisamente a los enfoques micro y macro de la evaluación educativa, Tiana advierte la necesidad de desarrollar programas con perspectivas complementarias donde, por ejemplo, la evaluación de centros escolares con finalidad formativa y carácter individual, es la contraparte indispensable de otros programas orientados a conocer el cumplimiento de los objetivos educativos, de finalidad diagnóstica y carácter colectivo.²⁴ La integración de ambos enfoques -microscópico y macroscópico- sobre el sistema educativo enriquece la tarea evaluadora y permite el logro de objetivos complementarios.

El *nivel micro* comprende los procesos de evaluación que se llevan a cabo al interior de los centros escolares, con una finalidad eminentemente individual y efectos singulares que permiten mejorar las realidades analizadas y emitir un juicio valorativo sobre las mismas. Entre estos procesos, se encuentra la evaluación del aprendizaje, que tiene como objetivo prioritario regular los procesos de enseñanza-aprendizaje que se desarrollan en el salón de clase; la evaluación para la promoción y/o certificación, cuyo objetivo reside en controlar los procesos de promoción de los alumnos a lo largo de los distintos grados y ciclos, así como, certificar los niveles de logro alcanzados; la evaluación de los docentes, con el propósito de tomar decisiones con incidencia en su carrera profesional; la autoevaluación desarrollada por los propios actores de la enseñanza, con la finalidad de autorregular su actividad; la evaluación de los programas educativos, que arroja información sistemática, para su mejora, reorientación extensión o eventual supresión; por último, la evaluación de los centros educativos, encaminada a la mejora de su organización y funcionamiento.

El *nivel macro* por su parte, alude a una evaluación global del sistema educativo, en la que a su vez, pueden distinguirse dos niveles. Uno, relacionado con la evaluación de los sistemas educativos de cada estado que podemos identificar con el *nivel meso* -del griego "*en la mitad*"- por corresponder a un nivel intermedio. El otro, el que tiene que ver con la evaluación del sistema educativo nacional en su totalidad. Ambos tienen como objetivo común no la evaluación individual de la actuación o logros de cada alumno, profesor o escuela, sino la obtención de indicadores generales del funcionamiento de los sistemas educativos estatales y/o nacional. Una de las finalidades primarias de la evaluación macro es la integración de un diagnóstico, que sirva para tener una idea general de la forma en que trabaja el sistema educativo en su conjunto. En el caso que nos ocupa, lo anterior más lo establecido en la Ley General de Educación, la intervención de la Secretaría de

²⁴ Tiana, Alejandro (1996). "La evaluación de los sistemas educativos", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, No. 6, Enero-Abril, Madrid, p. 58.

Educación Pública debe situarse fundamentalmente en una evaluación a este nivel, es decir, en la evaluación general del sistema educativo nacional.

5.1.1.4 Ámbitos jurisdiccionales

En un sistema descentralizado, adquiere preeminencia la existencia de diversas esferas de actuación tanto del gobierno nacional como de aquellas que corresponden a las autoridades locales. De este modo, de conformidad con el marco normativo vigente, específicamente a partir de la Ley General de Educación, pueden distinguirse ámbitos jurisdiccionales de carácter federal, estatal y local en materia de gestión y evaluación educativas. En la distribución de competencias que realiza la ley, la evaluación no es una actividad opcional, sino esencial al carácter normativo de la autoridad federal. A través de sus artículos 12° y 29°, la Ley General de Educación atribuye a la autoridad central, la responsabilidad de evaluar sistemática y permanentemente el sistema educativo nacional, así como, de establecer los lineamientos generales para la evaluación que deban realizar las administraciones educativas estatales. Igualmente indica que los resultados de esta evaluación, se deberán tomar como base para que las diferentes autoridades educativas, según el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes. Esto supone que además de realizar la evaluación general, la Secretaría de Educación Pública debe establecer un modelo que sirva de marco de referencia para la evaluación que corresponde realizar a las distintas administraciones y actores educativos, que clarifique el papel que toca desempeñar a cada cual.

De esta manera, atendiendo los ámbitos jurisdiccionales, se pueden distinguir por un lado, *acciones de evaluación de origen federal*, que comprenden las acciones formuladas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública con la finalidad de evaluar alguno de los componentes del sistema educativo nacional. Dada su naturaleza interdependiente, es necesario tener presente que el desarrollo de los programas federales en esta materia, involucra ámbitos de competencia, organizaciones y actores pertenecientes a otros ordenes de gobierno. Por otro lado, las *acciones de evaluación de origen local*, se refieren al conjunto de iniciativas formuladas por los gobiernos estatales, a través de las secretarías o institutos de educación en cada entidad federativa para evaluar los elementos del sistema educativo en cada estado. Este tipo de acciones involucra ámbitos de competencia, organizaciones y actores de carácter local.

En su configuración federalizada es indispensable concebir al sistema educativo nacional, como un conjunto de sistemas educativos estatales. De modo

que. aun cuando corresponde al gobierno federal su evaluación general, éste no es el único agente que debe desarrollar tareas de este tipo. Dado que las competencias en la materia, se encuentran repartidas entre el gobierno central y en los gobiernos locales, la valoración de los sistemas educativos locales forma parte de la responsabilidad transferida a estos últimos.

5.1.1.5 Naturaleza de la evaluación

Reflejo elocuente de la existencia de diversos actores que a nivel nacional, local e incluso internacional se encuentran involucradas en la evaluación de la Educación Básica, se pueden identificar programas que surgen de la iniciativa de distintos actores situados en cada uno de estos planos. En esta perspectiva, se puede diferenciar entre una evaluación de carácter interno y otra de carácter externo. La *evaluación interna*, es aquella donde los juicios son formulados por miembros de la comunidad escolar. Esta clase de evaluación se distingue de la llamada *autoevaluación* en la que los evaluadores juzgan las tareas que ejecutaron ellos mismos. En la evaluación externa, donde los juicios son emitidos por personas o grupos que no trabajan en la escuela y que no encuentran o han estado involucrados en el desarrollo de la tarea que se evalúa. Aunque la distinción entre una y otra modalidad se percibe mejor a nivel de centro escolar, en un sentido más amplio, puede utilizarse para diferenciar las evaluaciones que surgen al interior de los propios sistemas educativos a nivel local o nacional, respecto de aquellas que provienen de entidades externas a los mismos. En la *evaluación externa*, también pueden ubicarse las acciones efectuadas por organizaciones que no pertenecen a la administración educativa, pero que forman parte de otros ramos de la administración pública y que son llevadas a cabo como parte de programas multisectoriales. Asimismo, incluye programas auspiciados por instituciones internacionales usualmente implementados por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, dirigidos a evaluar alguno de los componentes del sistema educativo a nivel nacional.

Ambos enfoques de la evaluación se comprenden mejor en una relación de complementariedad. Como ha escrito Martínez Rizo, mientras la primera es esencial, la segunda es indispensable. Si bien el componente interno hace viable el mejoramiento con base en la "familiaridad" y cercanía con las situaciones, la evaluación externa perfecciona esta tarea evaluativa partiendo justamente de su posición de distancia e independencia. En este sentido, le aporta legitimidad a la evaluación interna "[...] que puede ser objetiva, pero también puede ser parcial" y porque permite una comparabilidad que la sola evaluación interna no puede lograr,

sobre todo en un sistema complejo constituido por una multiplicidad de instituciones.²⁵ De la importancia de la dimensión endógena de la evaluación y de su potencial de transformación se desprende la tendencia a desarrollar sistemas de evaluación institucional que propicien el perfeccionamiento de la operación cotidiana, a través de la evaluación a estudiantes, profesores, plan de estudios, área administrativa, ambiente educativo, organización, entorno, así como todos los elementos y factores que interactúan para hacer posible el proceso enseñanza-aprendizaje.²⁶ Esta perspectiva permite situar la creación y participación de *agencias especializadas* de evaluación, como iniciativas que responden más a un enfoque externo. La ambivalencia de la evaluación en este sentido, resulta de gran utilidad en tanto que la visión externa no tenga prioridad frente a la interna; en todo caso, se deberá hacer que ambos procesos marchen en paralelo.

En suma, la evaluación en el federalismo constituye un componente *sine qua non* de la gestión educativa, en el sentido que se trata, por decirlo rápido, de una función inseparable de la actividad que realizan alumnos, docentes, directivos escolares, autoridades educativas locales y nacionales. Es en principio, una actividad de autoexamen e introspectiva para pasar a ser después un ejercicio que comprende a diferentes actores involucrados también en la tarea educativa y que por consiguiente requiere estar coordinada.

5.1.2 LA EVALUACIÓN EN PERSPECTIVA DE LA AUTORIDAD NACIONAL

Conviene precisar que en este punto, aludimos más a una visión normativa, o del “deber ser” del rol de la Secretaría de Educación Pública, que a una postura oficial manifiesta. Primeramente, hay que señalar que la tarea de la autoridad nacional en la materia, es doblemente compleja en atención a dos líneas de responsabilidad jurídicamente planeadas: la evaluación macro y el establecimiento de lineamientos generales para la evaluación de los sistemas educativos estatales. La evaluación primera, relacionada con la evaluación del sistema educativo nacional, cuya finalidad no es la valoración individual de los actores y componentes del proceso enseñanza-aprendizaje o de escuelas, sino la obtención de indicadores generales sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto. La segunda, que tiene que ver con el diseño de un marco de referencia que desde una visión comprehensiva e integral

²⁵ Martínez Rizo, Felipe. "La institucionalización de la evaluación", *Nueve retos para la educación superior*, Serie ensayos, ANUIES, México.

²⁶ Ver: Fresán, op. cit.

indique lo que hay que evaluar y cómo hacerlo, del que puedan derivarse la finalidad y contenido de las distintas valoraciones parciales, y las estructure en un todo coherente.

Los procesos de evaluación que a la Secretaría de Educación Pública como autoridad central corresponde impulsar, tienen que tomar en cuenta las circunstancias relacionadas con la descentralización, trascendiendo el ámbito de los resultados del aprendizaje, inclusive el enfoque sobre procesos y resultados para abordar, en todo lo que significa, "el desempeño del sistema en su conjunto". En esta línea de reflexión, puede situarse lo dicho por Schmelkes, cuando se refiere al tipo de información que la evaluación debe proveer. Para la especialista, se precisa de una información que: (a) dé cuenta sobre la marcha y evolución de la educación nacional, lo que implica producir indicadores acerca del progreso, estancamiento o retroceso en relación con "procesos evolutivos prioritarios", entre los que se encuentran la equidad, la cobertura, la eficiencia, la eficacia y el impacto social y económico; (b) permita conocer la situación del país respecto de la calidad de la educación que se imparte, lo que requiere contar con elementos que permitan identificar los objetivos más problemáticos, ubicar regiones que necesiten mayor atención;²⁷ y (c) proporcione información sobre aquellos factores que inciden en la calidad y puedan ser atendidos desde el "sistema", especialmente los que dependen de las escuelas y maestros factibles de ser modificados a través de procesos de mejoramiento de la calidad desde la propia escuela.²⁸

De una forma u otra, la autoridad nacional deberá tener entre sus prioridades conocer el logro de los fines de la educación establecidos en el Artículo Tercero Constitucional y la Ley General de Educación, el estado global del sistema y los resultados alcanzados por sus diversos componentes. Esta tarea hará indispensable contar con información procedente de alumnos, familias, profesores, centros escolares y administraciones educativas, incluso cuando el propósito no sea el de evaluarlos de modo singular. Los destinatarios de la información generada por esta evaluación, serán fundamentalmente las autoridades responsables de los sistemas educativos locales, lo que en principio pasa por suministrarles información relevante que apoye las decisiones que en cada nivel deban de tomarse para la mejora de los servicios.

Entre los aspectos más importantes relacionados a la evaluación general del sistema educativo, se encuentra también el respeto a la igualdad y el derecho a la

²⁷ En su opinión, este tipo de información es la más relevante para realimentar la función normativa de la SEP (el currículo, los materiales de estudio, la formación y actualización docentes) y la función compensatoria (los tipos de escuela, los estados y las regiones que requieran mayor atención en términos de recursos). Ver Schmelkes Sylvia (2002). *Las necesidades de la evaluación del aprendizaje en educación básica en México, a la luz de un análisis comparativo*, Seminario: Marco Normativo para la Calidad Educativa, H. Congreso de la Unión, México, abril.

²⁸ Idem.

educación lo que exige el cumplimiento de las enseñanzas mínimas legalmente establecidas. Esta razón, impone a la autoridad nacional la obligación de evaluar el grado de adquisición de los aprendizajes establecidos para los diversos niveles, etapas, ciclos y grados del sistema educativo, lo mismo que la calidad en términos de acceso a un servicio que facilite no solamente la aplicación de un currículo nacional; debe propiciar que esto ocurra en condiciones de calidad y equidad. Dicho con otras palabras: las escuelas además de observar los planes y programas de estudio que fije la Secretaría de Educación Pública, deberán ser espacios favorables al desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje, de manera que independientemente del contexto geográfico, social y económico en que se sitúe un centro educativo, éste tenga las características esenciales que aseguren la prestación de un servicio, de acuerdo con parámetros de homogeneidad esencial que supone una educación de carácter nacional.

De igual manera, es conveniente considerar que aun cuando la competencia de la autoridad federal es la evaluación general, debe mantenerse latente la posibilidad de obtener directa y periódicamente información de los planteles a través de la aplicación de exámenes a los alumnos y de la realización de encuestas a directivos, docentes y estudiantes. Para tales efectos, a diferencia de una evaluación con propósitos singulares, no será necesario examinar a todo el universo. Bastará con tomar muestras representativas de las distintas entidades federativas incluyendo los establecimientos públicos y privados, para obtener un panorama global de la situación educativa.²⁹ Se requiere afrontar el reto de cubrir diversos ámbitos del sistema educativo combinando estudios relativos no sólo a los resultados del proceso educativo, sino a la organización y funcionamiento de los centros escolares o de administración educativa, así como las conexiones del sistema educativo nacional con la sociedad en su conjunto.

Por otro lado en lo que hace a la certificación de conocimientos en los diferentes niveles educativos que se encuentran regulados, el artículo 47 de la Ley

²⁹ Con respecto a la viabilidad de una acción de esta naturaleza, vale la pena aclarar que la aplicación de pruebas y encuestas en cada entidad federativa -considerando la experiencia argentina-, podría ser realizada por un grupo de docentes y/o alumnos de bachillerato y/o licenciatura. Este grupo "[...] tiene la responsabilidad de aplicar las pruebas y las encuestas durante el operativo de evaluación. Para hacer esto, los aplicadores reciben una capacitación específica que les permite familiarizarse con los instrumentos de evaluación y pautar las tareas a desarrollar en las escuelas durante el operativo nacional. A partir del año 1995, además de los aplicadores, se capacitó a un grupo de supervisores en cada una de las provincias. Su tarea era atender a la resolución de los contratiempos que pudieran presentarse durante el desarrollo de la aplicación en las escuelas. Posteriormente los supervisores garantizan la organización y clasificación adecuada de todos los materiales utilizados durante el operativo de evaluación. Una vez finalizada la aplicación, cada uno de los equipos provinciales debe enviar la totalidad del material de evaluación al Ministerio de Cultura y Educación. Una área dentro del ministerio nacional se ocupa del procesamiento informatizado de la totalidad de las pruebas y las encuestas administradas y de la elaboración de los informes finales de resultados", Ministerio de

General de Educación, determina que en los programas de estudio deberán establecer los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios. Asimismo, el artículo 50°, establece que una evaluación con fines de certificación, “[...] comprenderá la medición en lo individual de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, del logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio”. El precepto se refiere también, a la obligación de las instituciones de informar periódicamente a los educandos y padres de familia los resultados del aprovechamiento escolar, así como de formular observaciones que permitan su mejora.

Entre las cuestiones inherentes a la evaluación general se encuentra lógicamente, la difusión de información, sobre todo si se toma nota de que los impactos de la evaluación serán más amplios en la medida en que exista cooperación y colaboración entre las distintas autoridades educativas. En este sentido, será indispensable proporcionar e intercambiar información con las administraciones educativas estatales para facilitar la toma de decisiones. La difusión será igualmente importante respecto a los centros escolares, realizada la tarea evaluativa, deberá promoverse por parte de las administraciones educativas locales, la elaboración y difusión cíclica de recomendaciones metodológicas para la enseñanza, y distribuir las en la totalidad de las escuelas del país como una vía para devolver la información producida por la evaluación y propiciar a través de ello un mayor compromiso en las acciones de mejora.

La necesidad de rendir cuentas a la sociedad, a cuyo servicio se actúa, conlleva la obligación de proporcionar información que le permita formarse una opinión sobre el estado de la educación, por lo que las autoridades en sus diferentes niveles deberán informar a los distintos sectores de la sociedad sobre el funcionamiento y resultados del sistema educativo. En este sentido, dada la interacción que la autoridad nacional precisa mantener con miembros de la comunidad educativa -familias, alumnos, profesores, directivos de los centros, personal de las zonas de inspección y autoridades educativas-, con investigadores y administradores de la educación, con las instituciones y organismos afines, esta dependencia tiene la responsabilidad de dar a conocer los resultados de las evaluaciones realizadas, sin menoscabo de que las administraciones educativas locales hagan lo propio en lo que a sus respectivos ámbitos de gestión se refiere.

Cultura y Educación (1996). "Evaluación para la Calidad", *Revista Zona Educativa*, Año I, No. 2, Buenos Aires, p. 12.

Finalmente, como sistema abierto sometido a procesos de cambio constante, resulta imprescindible evaluar el impacto de las transformaciones y reformas introducidas en el sistema educativo, por lo que es importante que esta dependencia del Ejecutivo Federal desarrolle la capacidad para monitorear y evaluar el alcance y los resultados de las innovaciones de carácter general que se implanten en el mismo.

De una forma u otra las posibilidades de una evaluación global, precisan contar con una serie de indicadores para evaluar el grado de eficacia, eficiencia y calidad del sistema educativo, si bien esta necesidad ha sido reiterada en el discurso, los logros siguen siendo insuficientes. De acuerdo con González Cantú, el problema es tal, que no existe en el país un índice aceptado respecto a la calidad de la educación que indique su evolución en el tiempo; más bien es su concepto abstracto lo que permea en el discurso educativo.³⁰ Instancias de carácter internacional como el Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe,³¹ han manifestado su preocupación acerca de disponer de “indicadores homologables y confiables” que permitan analizar la situación y evolución de acceso, permanencia, avance, repetición, y deserción de los estudiantes; la eficiencia con que funcionan los sistemas educativos; las desigualdades en la atención a grupos y regiones; la diversidad de modalidades a través de las cuales se ofrece la educación en cada nivel; el rendimiento académico; así como, sobre otras importantes dimensiones relacionadas con la calidad de la educación.

En síntesis, la conducción del sistema educativo nacional es una tarea cuya efectividad y pertinencia depende de que la evaluación se lleve a cabo, esta función es un elemento imprescindible en la gestión y mejora del sistema educativo. En los tiempos que corren representa, a la vez, un instrumento para conocer y afrontar los problemas que plantea la federalización.

Como corolario de este apartado, puede decirse que la variedad de actores implicados en la tarea de evaluación, es un reflejo de las distintas necesidades e intereses de quienes desde su propia lógica consideran tener facultades legítimas para fijar criterios de evaluación, lo que en cualquier caso, impone construir una evaluación múltiple o plural. En ello, conviene tener presente la previsión formulada por Majone, según la cual, mientras los juicios expresados desde la perspectiva de un papel particular no se presenten o interpreten como juicios pertinentes para todos los papeles posibles o como representativos de todas las posiciones, podrá tenerse una

³⁰ González Cantu, René , "Equidad y calidad de la educación", *Revista Rompan Filas*, Año 5, No. 24, México, p. 6.

³¹ Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (1994). *Boletín No. 24*, UNESCO, Santiago de Chile, p. 41.

evaluación saludable. Las dificultades empiezan sin embargo, cuando no es posible separar nítidamente los papeles y la crítica derivada de ellos, desafortunadamente tales situaciones son en la práctica más la regla que la excepción: "Es posible que el problema más común ocurra cuando se supone que las conclusiones de una evaluación realizada para ser utilizada en un rol particular son igualmente pertinentes desde la perspectiva de otros papeles con diferentes criterios de evaluación".³² Esto, en otras palabras, significa que cuando los papeles no corresponden a los criterios, las conclusiones de la evaluación serán casi inevitablemente deficientes.

5.1.3 FRAGMENTACIÓN E INTERDEPENDENCIA DE LA TAREA EVALUATIVA

Una política nacional de evaluación educativa que atienda al conjunto de perspectivas planteadas, hace inevitable que su diseño y ejecución sean, sin lugar a dudas, tareas de gran complejidad. En atención a los propósitos de investigación, el presente apartado, destaca la naturaleza fragmentada e interdependiente de la evaluación: rasgo *sine qua non* para su realización descentralizada. Con la transferencia de los servicios federales de educación básica a los ejecutivos estatales en 1992, adquiere relevancia una configuración policéntrica del sistema educativo, esta circunstancia que determina que tratándose de políticas que involucran el funcionamiento del sistema en su totalidad, los resultados se obtengan sólo a partir de una amalgama de actuaciones, condiciones e influencias múltiples, que no es posible ignorar. En este contexto, importantes competencias para la gestión del sistema educativo se distribuyen bajo una fórmula que compromete a autoridades federales y locales. Reparto que en el caso de la evaluación, es ineludible considerando la advertencia formulada por Shaffer, en el sentido de que en un sistema descentralizado el gobierno nacional no puede descender a nivel de la escuela, incluso si esto pudiera ser así, si lo hiciera con un nivel de información inadecuado, esa intervención sería completamente ineficaz.³³ La multiplicidad de estructuras existente entre el nivel central y el nivel de la escuela forman una pantalla que altera toda información.

Debido a que los niveles de responsabilidad en la gestión del sistema educativo son diferentes, lo es también el nivel de conocimiento que en cada caso se demanda. La evaluación es una actividad que ocurre en diferentes ámbitos, y se realiza en distintos episodios, por múltiples actores con propósitos diversos. Maestros, directivos escolares, padres de familia, autoridades locales, regionales, estatales y

³² Majone Giandoménico, op. cit. p. 219.

³³ Shaffer, Sheldon (1994). *Participation for Educational Change, A synthesis of experience*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, p. 8.

nacionales, se encuentran involucrados en una tarea que no puede concebirse como un ejercicio aislado, sino como parte una tarea más amplia que en el contexto de un sistema educativo descentralizado necesita eslabonarse. Como función interdependiente, la evaluación requiere de niveles de agregación-desagregación que permitan a los distintos agentes disponer de información apropiada sobre la situación de los servicios en sus respectivos ámbitos de competencia.

El principio de dependencias recíprocas que matiza en el reparto de facultades en ésta como en otras importantes áreas de la gestión educativa, hace difícil imaginar una evaluación del sistema nacional, sin que las autoridades locales asuman esta responsabilidad en sus respectivos sistemas educativos, y sin que ello se haga de modo interactivo. Será entonces importante, la actitud que adopten los responsables del servicio en los distintos ámbitos de competencia, la decisión política, la búsqueda de acuerdos y la disposición a la cooperación, que aun cuando sean difícilmente traducibles en términos normativos, constituyen requisitos imprescindibles para el desarrollo de las acciones de evaluación.

Transferidos los servicios de educación básica a las entidades federativas, la interdependencia fue planteada en su momento por el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 de la siguiente manera:

"[...] la operación del sistema de evaluación nacional corresponde tanto a la federación como a los estados. A la primera compete su diseño y garantizar que funcione de manera ordenada y confiable. Los estados serán responsables de realizar las acciones conducentes para que sus propios sistemas de evaluación contribuyan eficazmente al funcionamiento del sistema nacional, independientemente de los aspectos particulares que a cada estado interese evaluar".

En este instrumento de planeación sectorial, se reconoció la importancia de que en cada entidad federativa existiera la capacidad para generar, procesar, analizar e interpretar la información relativa al funcionamiento y desempeño de los servicios educativos. Al respecto prevé la obligación de la Secretaría de Educación Pública de apoyar el esfuerzo de los Estados para la construcción de sistemas de evaluación y la capacitación de personas y grupos para operarlos y aprovecharlos, "[...] éste es el camino para contar, efectivamente, con sistemas de información y evaluación educativos oportunos y rigurosos, que puedan ser asimilados y utilizados por todos los actores que intervienen en el proceso educativo".³⁴

³⁴ Ver: Secretaría de Educación Pública (1996). Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, México.

La evaluación por la forma que hace posible llevarla a cabo y de acuerdo a sus fines, se trata de un conjunto de procesos interdependientes, donde la responsabilidad particular favorece la labor de conjunto, en el sentido que subraya Wageman cuando se refiere a esquemas de trabajo interorganizacional "híbridos" que combinan elementos de trabajo independiente e interdependiente, en los cuales, el logro de objetivos colectivos se sustenta en la responsabilidad por ámbitos funcionales o territoriales específicos, que por lo consiguiente dependen de lo que haga o deje de hacer una de las organizaciones en particular.³⁵ Adecuando este enfoque, al que han hecho también alusión autores como Mayntz y Malone, el siguiente esquema intenta representar la evaluación a partir de las interdependencias.

El Cuadro 5.2, corresponde a la esquematización general del proceso descentralizado de evaluación de la educación básica conformado por etapas entrelazadas secuencialmente a nivel escolar, zona o región, estatal y nacional, en las que dicha tarea tiene una doble finalidad. La primera que se cumple en el contexto de la gestión en cada nivel; la segunda, al constituir un recurso imprescindible para la toma de decisiones que atañe al nivel superior o más amplio de responsabilidad.

Dado el extenso encadenamiento de acciones que esto supone, la coordinación adquiere relevancia porque de ella depende en gran medida, el manejo de las interdependencias entre los distintos procesos y etapas de evaluación específicos. Coordinación dificultada, además, porque en la secuencia del proceso general existen articulaciones que no pueden manejarse a partir de la jerarquía. En esta óptica, la evaluación de la educación básica supone interdependencias de distinta naturaleza, como la que Malone denomina "top down goal decomposition", que no es otra cosa que, la referencia a metas o tareas globales que solamente pueden alcanzarse a través de metas o tareas más acotadas -*subgoal-subtask*- por ámbitos de responsabilidad específicos.

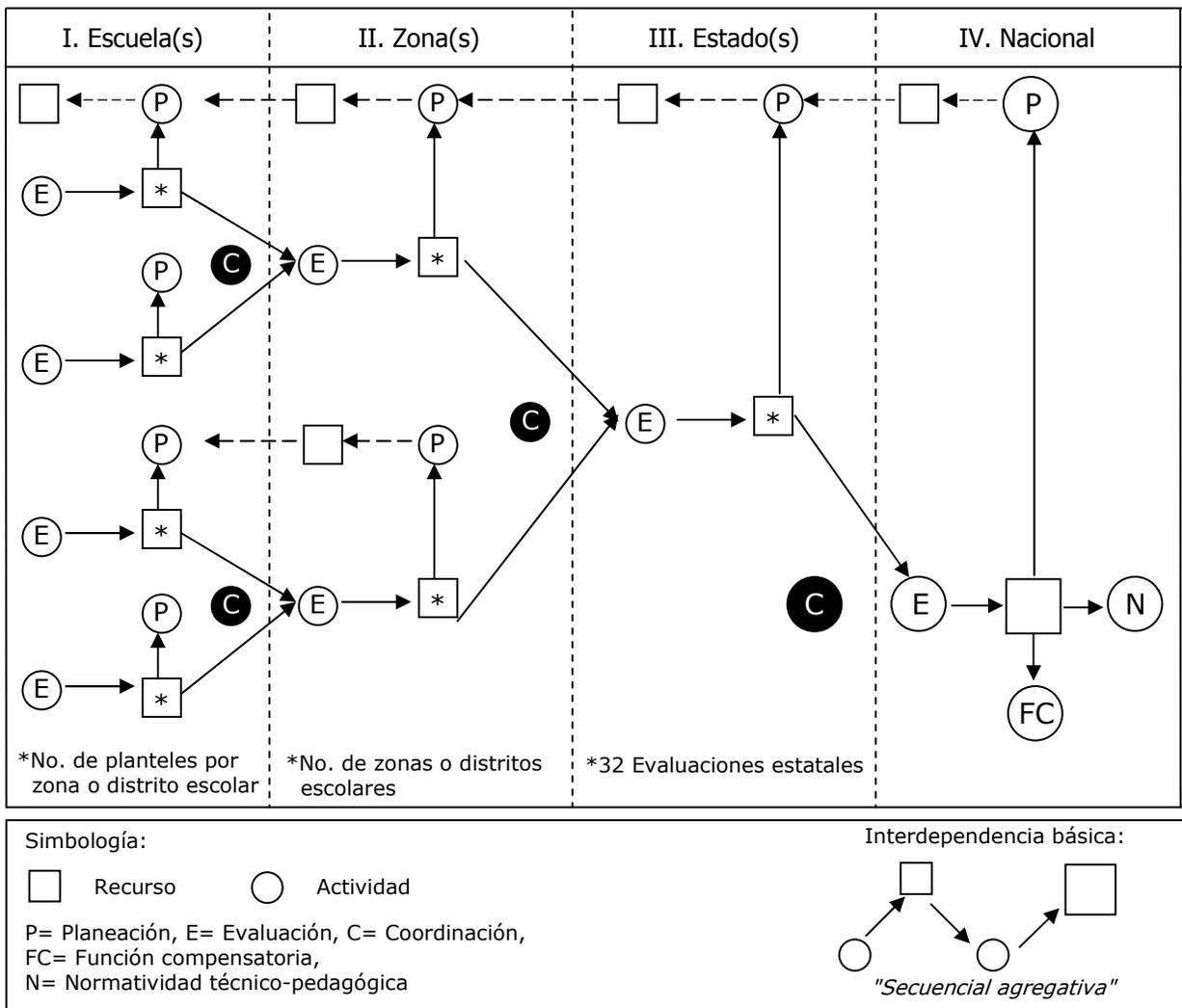
Lo anterior, no significa que el tipo de interacciones entre los niveles de la administración educativa correspondan únicamente a una relación "producir/consumer", en términos de que la actividad de "A" sea producir la información que será un insumo para "B". La complejidad es mayor porque su desarrollo es esencial tanto para el propio nivel de gestión, como para el nivel ascendente, cuando menos en el sentido de que la evaluación que corresponde a las instancias de responsabilidad superior, debe sustentarse en una visión amplia y

³⁵ Wageman, Ruth (1995). "Interdependence and group Effectiveness", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, No. 1, Cornell University, March.

comprehensiva. Vista así, la evaluación nacional ha de resultar de la integración secuencial y agregada de múltiples procesos de evaluación.

Conviene indicar, que en el caso de la columna que corresponde al ámbito nacional, los círculos hacen referencia al conjunto de tareas sustantivas de la Secretaría de Educación Pública, es decir a: la **Planeación (P)**, la **Normatividad técnico pedagógica (N)** y la **Compensación de desigualdades (FC)** descritas en el capítulo IV, y que en su conjunto requieren tener como sustento a la **Evaluación General (E)**. Mientras que la **Coordinación (C)**, se encuentra representada como una actividad que sustenta la conexión de los diferentes procesos y niveles.

CUADRO 5.2: LA COORDINACIÓN EN EL PROCESO DESCENTRALIZADO DE EVALUACIÓN.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Dadas las características de la descentralización existente, la coordinación de la política de evaluación debe alcanzarse con, y en ausencia de la autoridad formal. Mientras en las entidades federativas prevalece una estructura jerárquica, considerando la relación existente entre los directivos escolares y regionales respecto a las autoridades educativas de cada Estado; en lo que hace a la relación entre estas últimas y la Secretaría de Educación Pública como autoridad nacional, las interdependencias deben gestionarse a través de relaciones horizontales. El hecho es que el conjunto de interdependencias que la evaluación genera, incrementa significativamente las demandas de coordinación en el sistema educativo: no como labor exclusiva o prerrogativa de alguna de las partes, sino como responsabilidad compartida de la administración educativa en sus diferentes niveles.

Volviendo a la línea de argumentación con que da inicio este apartado, debe decirse que la complejidad de la política de evaluación se encuentra determinada por la diversidad de componentes a evaluar, tanto como por el esquema descentralizado de prestación de los servicios que supone la intervención de múltiples actores situados en ámbitos territoriales y funcionales distintos. La evaluación constituye una clara expresión de las denominadas "funciones compartidas" cuya operacionalización representa una tarea complicada, particularmente para los gobiernos centrales responsables de establecer el "armazón" en que este tipo de funciones ha de llevarse a cabo. Asimismo, que el carácter nacional de la evaluación, reside no en el hecho de que sea una política promovida o realizada por la autoridad federal, sino porque es un asunto que corresponde también a las autoridades locales y escolares, ya que es inseparable de la gestión desde los centros escolares hasta el ministerio nacional. La evaluación así planteada, pasa a ser una política cuya viabilidad reside en su fragmentación e interdependencia, lo que supone que en los distintos niveles de gestión, esta tarea evaluativa no puede asumirse como un ejercicio aislado, sino como parte de un sistema más amplio que le da sentido y la contextualiza.

Esta interdependencia tiene que ver con la necesidad de combinar los principios de autonomía y responsabilidad colectiva, expresados en la capacidad de gestión interna y de articulación externa. Se impone así una política de evaluación que privilegie la dimensión interna en sus distintos horizontes de agregación en un recorrido "de abajo hacia arriba" donde la evaluación de un nivel determinado, se sustente en la que realiza el nivel precedente. Actuar de modo inverso, favoreciendo las evaluaciones de tipo externo, aumenta el riesgo no sólo de sustraer, inhibir o centralizar aún más la responsabilidad de la evaluación. Es necesario no perder de vista, que la evaluación es una de las funciones críticas, tanto para la gestión de cada

uno de los niveles de gestión educativa considerados en sí mismos, como para la tarea que corresponde a niveles de gestión ascendentes en el sentido que poseen una jurisdicción más amplia, y cuya labor necesita trazarse a partir del conocimiento de lo que acontece en los ámbitos de gestión específicos. En esta lógica se encuentran las funciones sustantivas que a la Secretaría de Educación Pública en su carácter normativo toca ejercer con relación al comportamiento del sistema educativo en su conjunto. Y, por supuesto, la tarea que corresponde desempeñar a las autoridades locales respecto a los sistemas educativos estatales, regiones y centros escolares. De no ser así, a los riesgos de elaborar planes que nada tienen que ver con las necesidades reales de los servicios, tendrían que agregarse las consecuencias que invariablemente ocurrirán en el contexto de sistema descentralizado con alto grado de interdependencia. Cuando hablamos de interdependencia en la gestión de la educación básica, particularmente en la tarea de evaluarla, lo que decimos es que las autoridades federales y locales tienen jurisdicciones coincidentes donde el interactuar no es algo optativo.

5.2 ITINERARIO DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN: LOS ESCENARIOS DE COORDINACIÓN

La educación básica, como se ha mencionado, es un asunto que involucra lo mismo a actores al interior del sistema educativo en sus distintos ámbitos de gestión -de la escuela al ministerio nacional pasando por los niveles de gestión local y estatal-, que a instancias que forman parte de su entorno, sobre todo si se considera que importantes acciones en este campo de la política social se auspician "desde fuera" del sistema. En estas circunstancias, la formulación e implementación de una política de evaluación únicamente pueden concebirse a partir de complejas articulaciones entre multiplicidad de actores y procesos en escenarios diversos. En consonancia con la perspectiva de análisis planteada en los capítulos I y II para abordar el tema de la coordinación, primeramente debe decirse que además de las interacciones al interior del propio sector, las políticas educativas se encuentran determinadas por su imbricación con otros sectores de la administración pública implicados en la política social; por conexiones de carácter intergubernamental, o sea, entre diferentes órdenes de gobierno a nivel federal, estatal y municipal; por articulaciones de carácter internacional a través de organismos vinculados a la definición de políticas globales; y desde luego, por los procesos que ocurren al interior –y desde- los centros escolares.

La fragmentación e interdependencia que la situación anterior plantea, permiten afirmar que la viabilidad de una política formulada para alcanzar al sistema

educativo en su totalidad, reside por supuesto en la decisión política y capacidad de gestión de las distintas administraciones públicas educativas; pero, principalmente en su interconexión. Conviene citar en este sentido a Reppeto, cuando refiere que la capacidad para implementar políticas públicas requiere algo más que "buenas burocracias".³⁶ Lo que significa que la capacidad de gestión como reflejo de *coherencia interna*, constituye un factor clave, más no exclusivo, para una mejor intervención de las organizaciones estatales, en tanto da cuenta del grado de "experticia" que concentra la estructura burocrática responsable de diseñar e instrumentar un conjunto de acciones. Mientras que la *conectividad externa*, llama la atención sobre el modo de relación entre políticos y funcionarios, y de éstos con los diferentes grupos sociales; así como la incidencia que esto tiene en el ciclo completo por el que atraviesan las políticas públicas.

Del conjunto de políticas que de forma inexorable deben emprenderse en circunstancias como las que se enuncian, se optó por *la evaluación de la educación básica* a partir de dos consideraciones. La primera, por la proximidad al tema dada mi actividad profesional relacionada con diversos aspectos de la gestión descentralizada de los servicios. La segunda, porque la evaluación del sistema educativo refleja el grado de complejidad que supone alcanzar una acción conjunta, en torno a un asunto que a más de una década del traspaso de la responsabilidad operativa a las entidades federativas, continua como uno de los grandes pendientes del "federalismo educativo". Y, que como tal, impone mayor estudio y nuevas perspectivas de análisis: una mayor atención a la naturaleza interdependiente de esta clase de políticas, a la importancia de la coordinación y a sus impactos en el devenir de las políticas, puede ser parte de ello.

En este sentido, cabe agregar que en política social, especialmente en la gestión educativa –en nuestro país-, se empieza a identificar el asunto de la coordinación, entre los objetos de estudio emergentes u obligados. En un estudio sobre el estado del conocimiento de la investigación educativa mexicana que tiene por objeto dar cuenta de las líneas de investigación vigentes y ausentes en lo que concierne a la educación media superior [EMS], Lorenza Villa Lever, concluye que el análisis de las *políticas de coordinación del sistema* [de EMS] y sus efectos en la eficiencia y eficacia del mismo, se encuentran entre los vacíos más importantes. Ello, al lado de la escasez de trabajos sobre: (i) debates teóricos que alimenten conceptualmente los análisis sobre el diseño, la operación y la evaluación de las

³⁶ Reppeto, Fabian (2000). "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana", *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, No. 16, febrero, pp. 36-37.

políticas dirigidas a este nivel educativo; (ii) investigaciones que tomen en cuenta la naturaleza compleja y aborden en forma integral los problemas; (iii) estudios que posibiliten una mirada comprehensiva de los problemas estudiados; (iv) políticas de formación docente; (v) la incidencia de las nuevas políticas curriculares en la calidad, la pertinencia y la relevancia de la educación; así como, (vi) las políticas de retención orientadas a los diversos tipos de alumnos.³⁷

La evaluación de la educación básica, forma parte de la clase de políticas donde la "fragmentación" jurisdiccional es algo estructural, en el sentido de que se presenta simultáneamente como condición y riesgo. Primero, porque en la distribución descentralizada de la tarea educativa la evaluación constituye parte neurálgica e indisoluble de la gestión del centro escolar a la Secretaría de Educación Pública; segundo, porque en una configuración funcional significativamente dividida, la viabilidad de una política de evaluación formativa, integral o comprehensiva del sistema educativo, se determina por un mayor número de "ensambles", por la desigual capacidad institucional de las administraciones educativas, así como, por las posibilidades de alcanzar la coordinación sin el sustento de una estructura jerárquica. Formulado en categorías sistémicas, dividir el trabajo permite reducir complejidad asignando parcelas de problemas a unidades menores, a subsistemas especializados, pero al mismo tiempo incrementa la complejidad interna del sistema, entre otros motivos por crear conflictos entre las decisiones de dichas unidades. Esta complejidad, en cuanto a comunicación y sintonización de decisiones y actividades parciales, es el problema que se precisa reducir mediante la coordinación de las decisiones y elementos del sistema como un todo.

Así pues, el sentido nacional de la política de evaluación de la educación básica, reside no en el hecho de que sea promovida por la autoridad federal, sino porque está relacionada con un asunto de interés general, con un bien colectivo –la educación– que implica por igual, a autoridades locales y escolares. Por ende, más que una política "del centro", impone ser una política concebida a la luz de la descentralización, de la necesidad de una mayor interacción y legitimación social, e incluso de la globalización. En general, en el marco de la progresiva complejidad que torna más problemático el manejo de los asuntos públicos, particularmente en el terreno social donde la naturaleza de los problemas y las posibilidades de solución exigen nuevas formas de trabajo, articuladas a partir de una gestión más horizontal.

³⁷ Para más detalles ver: Villa Lever, Lorenza (2003). "La educación media superior". En: Zorrilla Fierro, Margarita y Lorenza Villa Lever (Coord.), *Políticas Educativas. La investigación educativa en México 1992-2002*, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México.

En este orden de ideas, el estudio de la coordinación gubernamental lo emprenderemos mediante el estudio de la política educativa, específicamente de la política de evaluación de la Educación Básica, por lo que resulta consecuente destacar la desagregación y naturaleza interdependiente de la gestión educativa que representa en nuestra opinión, un ángulo poco explorado. En esta perspectiva, se examina el tema mediante indicadores que reflejen por cada uno de los escenarios y horizontes de referencia de la administración educativa, el grado de fragmentación funcional respecto a procesos y tareas que solamente pueden ser alcanzadas a través de una acción conjunta, la presencia de contradicciones y traslapes como parte del funcionamiento real, y el establecimiento formal de mecanismos de coordinación como reflejo del reconocimiento gubernamental de la necesidad de establecer relaciones más cooperativas.

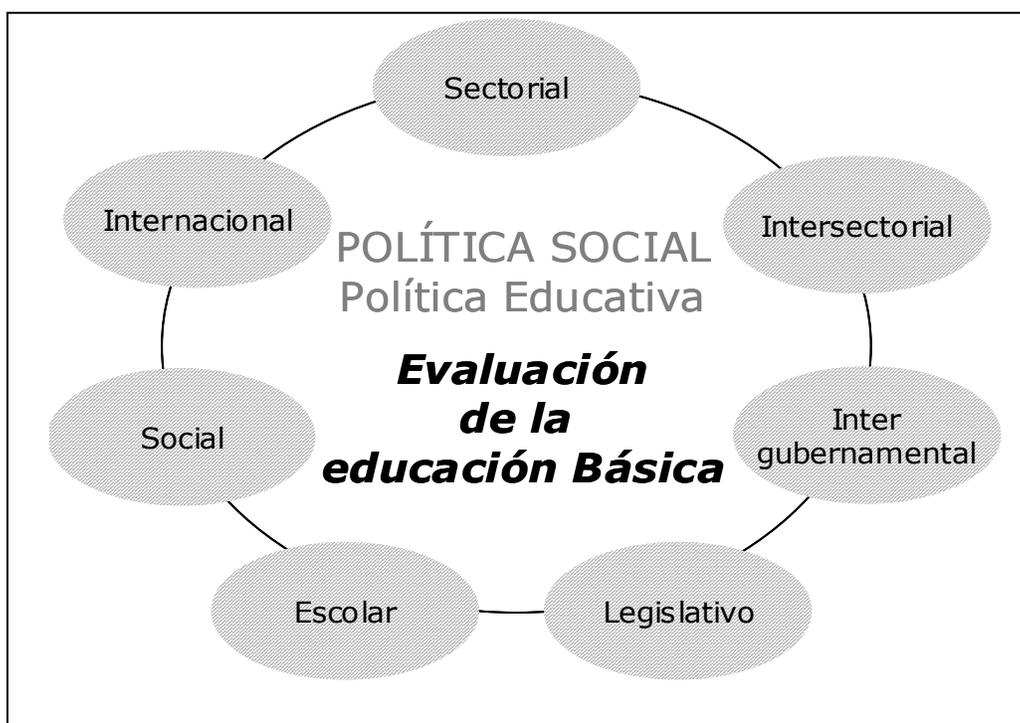
El examen del tema en la perspectiva analítica formulada, se plantea a partir de dos dimensiones generales, cada una con escenarios de interacción específicos. En primer lugar, la «dimensión interna» que comprende (i) las articulaciones interinstitucionales al interior del sector educativo, y de éste con otros sectores o ministerios de la administración pública, en especial con aquellos que son responsables del desarrollo social, y que agrupamos para fines de análisis en lo que hemos denominado **escenarios de coordinación sectorial e intersectorial**; (ii) las relaciones entre los distintos niveles de gestión educativa central, subnacional y local o municipal se ubican en el **escenario de coordinación intergubernamental**; mientras que, (iii) las interacciones que se establecen al interior y desde el centro educativo, se hallan comprendidas en lo que definimos como **escenario de articulación escolar**.

En la «dimensión externa» situamos, (iv) las conexiones que los diferentes niveles de la administración educativa establecen con actores colectivos o individuales de la sociedad, se ubican en el **escenario de articulación social**, esta categoría abarca también la vinculación con el sector privado, producto de su creciente participación en la provisión de los servicios educativos; finalmente, (v) el **escenario de articulación global**, alude a las interacciones entre la autoridad federal y los organismos internacionales, dado que el origen de importantes líneas de política educativa, procede de entidades supranacionales, lo que exige considerar las articulaciones que se producen a este nivel. La definición de dimensiones y escenarios, se ha hecho a manera de puntos de articulación donde reside el curso de las políticas educativas, tomando en cuenta la complejidad al interior del propio gobierno como del contexto en el cual debe gobernar.

Con la identificación de estos escenarios y de cara al tema del federalismo implícito en el propósito y título del presente trabajo de investigación, se plantea que en un sistema federal la trayectoria de una política nacional, no se explica únicamente a partir de las relaciones intergubernamentales, es decir, entre instancias o actores pertenecientes a diferentes esferas de gobierno; son igualmente relevantes las interacciones que ocurren en el interior de los propios gobiernos en sus ministerios y sectores, al igual que entre éstos, y los actores sociales e instituciones de carácter internacional.

Los escenarios propuestos son unidades analíticas a través de las cuales se intenta precisar al conjunto de actores y planos de interacción de la tarea evaluativa en la educación básica. Estas categorías no son de ninguna manera exhaustivas ni excluyentes, más aun, reflejan procesos estrechamente conectados y con importantes traslapes e influencias mutuas. (Ver Cuadro 5.3).

CUADRO 5.3: ESCENARIOS DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN BÁSICA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

5.2.1 LAS VARIABLES EN ESTUDIO

En la definición de las variables de estudio, se retoman los planteamientos de Axelsson sobre la diferenciación e integración vertical y horizontal así como, las propuestas de Aiken y Hage,³⁸ quienes desde la teoría de la organización, proponen "medir" la creciente interdependencia interorganizacional a partir del establecimiento de instituciones específicamente dedicadas a la coordinación, o mejor dicho a la gestión de las interdependencias, así como a través de la operación de programas desarrollados de conjuntamente por los actores implicados en una misma política. Esto no sugiere en modo alguno que los acuerdos que este tipo de medidas supone sean fácilmente logrados, por el contrario, existen serias dificultades no solamente en el manejo, sino para el reconocimiento y la manera en que se perciben las interdependencias. Lo cual, tiene serias consecuencias, ya que, como bien advierte Marin: "[...] Sin interés en oponerse la cooperación podría ser no necesaria, pero sin interés en la interdependencia, podría no ser posible".³⁹

El creciente involucramiento de actores -con perspectivas y metas que pueden estar en conflicto- en el diseño e implementación de las políticas impone un análisis tanto empírico como normativo. Razón por la cual se intentará poner en orden la evidencia que proviene tanto de la dimensión formal como de la dimensión "operativa en cada uno de los escenarios de interacción antes señalados: ministerial, intersectorial, intergubernamental, social, global y desde luego el escolar. Esa evidencia es necesaria para destacar diversos elementos que explican el desarrollo, coordinación y devenir de la política de evaluación de la educación básica. Así pues, el conjunto de factores examinados comprende:

► **Marco normativo.** El carácter interdependiente y la necesidad lógica de la coordinación en el tema que nos ocupa, puede apreciarse para empezar en el plano normativo. Lo cual, en gran parte tiene que ver con el hecho de que en un sistema federal por regla general, las autoridades estatales no sólo hacen y ejecutan sus leyes, sino también la gran mayoría de las leyes federales. La evaluación es uno de los temas fundamentales en la redistribución de competencias que trajo consigo el traspaso de los servicios de educación básica a las entidades federativas en 1992. La legislación del llamado "federalismo

³⁸ Ver Aiken Michael y Jerald Hage (1971). "Organizational interdependence and intraorganizational structure", en Maurer John G, *Readings in Organization Theory. Open-system approaches*, Random House, New York.

³⁹ Marin, Bernd (1990). "Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations", *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, Westview Press, New York, p. 60.

educativo”, refleja la concepción formal de una tarea que cae en una zona donde no es posible separar de manera nítida o definitiva la intervención de cada una de las administraciones educativas, propiciando empalmes y traslapes jurisdiccionales. En la variable *Marco normativo* se explora por una parte, en el andamiaje legal e institucional, y el grado de compatibilidad entre los niveles de gestión federal y local en materia de evaluación. Por otra, la existencia de un referente global, que dada la imposibilidad de reglamentar adecuadamente un gran número de situaciones de carácter local o regional, establezca en cambio, una visión integral, descentralizada y coordinada a manera de un sistema que dé sentido a las evaluaciones parciales que corresponde realizar a los diferentes niveles de gestión y entidades involucradas. Asimismo, se hace hincapié en una serie de rasgos del diseño normativo a nivel estatal que para el caso resultan relevantes.

► **Programas Conjuntos.** Esta variable abarca el desarrollo de actividades especiales que se conciben y surgen del acuerdo entre las partes como una solución a los problemas de coordinación. En este rubro se consideran también los programas que aunque no son creados específicamente para atender asuntos de la evaluación en la educación básica, comprenden actividades relacionadas con ella. Lo anterior, toma nota de que el desarrollo de esta clase de programas, no conlleva necesariamente la creación de órganos o instancias de gestión especializadas, sino que pueden sustentarse en la estructura organizacional existente.

► **Organismos conjuntos.** A través de esta variable se exploran las situaciones en las que dos o más entidades acuerdan el establecimiento de organizaciones *ad hoc* “separadas” para el manejo de las interdependencias que supone el trabajo en común, es decir, como entidades de coordinación. Se considera que el “grado de separación” de este tipo de organismos, varía con relación a la autonomía que éstas poseen para definir sus objetivos y manejar sus recursos. En el ámbito intergubernamental, como se verá más adelante, por citar un ejemplo el *Consejo Nacional de Autoridades Educativas* se creó como órgano auxiliar a la Secretaría de Educación Pública y de las secretarías -u organismo equivalentes- encargadas del ramo en las Entidades Federativas. Entre los objetivos de este organismo colegiado, se encuentran precisamente: “[...] organizar y articular el funcionamiento armónico de los sistemas educativos nacional y estatales en sus diversos tipos, niveles y modalidades”, y “[...] actuar como mecanismo de concertación de las políticas y programas federales con los gobiernos locales en el que se discutan y construyan acuerdos que garanticen su correcta implementación”.⁴⁰

⁴⁰ Ver: Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición...,op,cit.

Otra de las medidas representativas en esta materia, es el establecimiento del denominado *Consejo Interestatal Técnico de Evaluación* que como su nombre indica, se trata de un organismo concebido para el acuerdo y consenso de las acciones de evaluación, basado en la participación de los representantes de las autoridades estatales y de la administración central. Uno y otro caso se examinan con más detalle en el punto *Escenario intergubernamental* del presente capítulo.

► **Organismos de coordinación creados unilateralmente.** Asociada a la anterior, esta variable tiene que ver con la existencia de órganos que aunque se establecen por decisión de una de las partes, están dirigidos a gestionar las relaciones con otras organizaciones, es decir entre las administraciones educativas y con su entorno; como es el caso de la *Coordinación General* y de las propias *Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las Entidades Federativas*.

► **Desagregación o fragmentación funcional.** La diferenciación interna en cuanto reparto de poder, tareas e informaciones, determina y es determinada, por el grado de complejidad y selectividad impuesta por la creciente división del trabajo en las organizaciones. Dicha división del trabajo va unida a la especialización cuyo nivel, es un factor significativo para determinar las actividades a coordinar por cuanto que al aumentar éste, aumentan también las interdependencias entre los sujetos de funciones; y desde luego, el grado de coordinación. Así, esta variable hace hincapié en el esquema de organización del trabajo de evaluación de la educación básica, a través del examen de los criterios específicos bajo los cuales se encuentran distribuidas y agrupadas las actividades. Es decir, por modalidad educativa, por proceso o procedimiento, o por área geográfica. Por ejemplo, como más adelante se verá, la responsabilidad evaluativa que corresponde al gobierno federal en la materia que nos ocupa, se encuentra desagregada al interior de la Secretaría de Educación Pública en por lo menos ocho unidades administrativas pertenecientes a tres distintas subsecretarías.

► **Empalme institucional.** Derivada de la situación arriba mencionada, que alude a la existencia de varias áreas encargadas de aplicar las políticas y programas en una sola materia –la evaluación de la educación básica en el caso que nos ocupa-, esta variable explora el conjunto de traslapes que sin la adecuada coordinación interorganizacional, se vuelven ocasión propicia para la duplicidad funcional entre instituciones y la proliferación de programas sin articulación. Lo que sobra decir, deriva en gastos innecesarios, encarecimiento de acciones y dispersión de recursos dirigidos hacia la misma política.

La información presentada, es resultado del análisis de diversas fuentes entre las que se encuentran proyectos y programas de gobierno en materia educativa, materiales hemerográficos, gacetas y diarios oficiales, manuales de organización, documentos de trabajo oficiales, datos proporcionados por diferentes unidades administrativas de la SEP, versiones estenográficas de algunas sesiones de las comisiones de educación de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, conversaciones con funcionarios adscritos tanto a la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal como a secretarías de educación en los Estados. Conviene subrayar el hecho, de que para efectos de esta investigación, el estudio del tema y de las fuentes, se ha hecho en una óptica del "centro hacia fuera"; por lo que mucho de nuestro análisis está enfocado en el papel de la Secretaría de Educación Pública como autoridad federal con relación a la gestión educativa local. Faltaría contar con una visión en la perspectiva inversa, que implicaría entonces el examen detallado de casos diferentes, lo cual rebasa las posibilidades de este estudio.

Antes de pasar a examinar los referentes de coordinación de la política de evaluación de la educación básica, a manera de panorama general, el cuadro siguiente intenta dar una idea de la variedad de actores implicados. Aunque en su presentación se destacan los escenarios planteados por la perspectiva de análisis, debe tenerse en consideración que éstos actúan en diferentes episodios del ciclo completo de la política en cuestión. Su identificación se ha realizado sobre la base del marco normativo y/o programático sin soslayar que la participación real en ciertos casos, es todavía una cuestión pendiente. De cualquier modo, la intervención real o formal de las instancias que se enuncian, es un asunto que necesita ser previsto en el diseño de un sistema o en la implementación de una política evaluación de la Educación Básica a nivel nacional.

CUADRO 5.4: ESCENARIOS DE ARTICULACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LA EDUCACIÓN BÁSICA: PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS.

INTERNACIONAL	SECTORIAL	INTERGUBERNAMENTAL	REGIONAL	ESCOLAR
<p>Organismos internacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ OCDE ▪ International Evaluation Association (IEA) ▪ Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación UNESCO-OREALC <p>Secretaría de Educación Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirección General de Relaciones Internacionales ▪ Dirección General de Evaluación 	<p>Secretaría de Educación Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinación Nacional de Carrera Magisterial <p>Subsecretaría de Planeación y Coordinación, a través de las Direcciones Generales de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planeación, Programación y Presupuesto ▪ Evaluación ▪ Acreditación, Incorporación y Revalidación <p>Subsecretaría de Educación Básica y Normal, a través de las Direcciones Generales de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Normatividad ▪ Materiales y Métodos Educativos ▪ Investigación Educativa ▪ Educación Indígena <p>Subsecretaría de Educación e Investigaciones Tecnológicas, a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirección General de Educación Secundaria Técnica ▪ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación 	<p>Secretaría de Educación Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinación General de Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas ▪ Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas ▪ Áreas centrales de la SEP con competencias federales normativo-evaluativas <p>31 Ejecutivos Estatales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Secretarías o Institutos Estatales de Educación Pública ▪ Áreas Estatales de Evaluación <p>Órganos colegiados</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo Nacional de Autoridades Educativas ▪ Comité Técnico Interestatal de Educación 	<p>Secretaría y/o Instituto Estatal de Educación Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Administración educativa estatal ▪ Administración educativa regional para la atención, control o supervisión desconcentrada de los servicios de educación básica, en bloque o por modalidad educativa. <p>Centros escolares de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Preescolar ▪ Primaria ▪ Secundaria <p>Municipios</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Directivos escolares</i> ▪ <i>Maestros</i> ▪ <i>Personal de apoyo a la educación</i> ▪ <i>Alumnos</i>
INTERSECTORIAL				
<p>Secretaría de Educación Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto ▪ Dirección General de Evaluación <p>SEDESOL</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinación Nacional del PROGRESA. ▪ Coordinaciones estatales 				
SOCIAL				
	Consejo Nacional de Participación Social en Educación	Consejo Estatal de Participación Social en Educación	Consejo Municipal de Participación Social en Educación	<i>Consejo Escolar de Participación Social</i>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

5.3 ESCENARIO NORMATIVO

La dimensión jurídica o formal es un elemento esencial del federalismo y del proceso de descentralización del sistema educativo, las modificaciones al Artículo Tercero Constitucional y la expedición de una nueva ley reglamentaria, -desdoblada posteriormente por leyes locales- constituyen el referente para que las reformas planteadas por el ANMEB puedan ser interiorizadas y en su caso, institucionalizadas en los diferentes niveles de la administración pública educativa. Si bien la descentralización no se crea por ley, es indispensable contar con una base jurídica que le dé certeza y clarifique las responsabilidades antes de que éstas puedan ser asumidas y ejercidas. El marco jurídico determina en principio, la cantidad y el tipo de autoridad que se transfiere, tanto como la manera en que ésta se concibe y asume, sobre todo, cuando se produce el "desdoblamiento" de la normatividad federal a través de leyes subnacionales. A la vez, este marco legislativo sirve como parámetro de comparación con el ejercicio real de las competencias respectivas. Así, aunque pudiera tratarse de un análisis basado en observaciones de "segundo orden", en el sentido de que no se toca la realidad misma, la revisión de la normatividad permite un acercamiento a las expectativas jurídicas, al andamiaje institucional y por supuesto a la manera de cómo se concibe la evaluación del sistema educativo.

Emitida en julio de 1993, la Ley General de Educación (LGE) inicia un proceso que da lugar a la expedición de nuevas leyes de educación en el ámbito local, esta tarea legislativa es de gran importancia porque abre la coyuntura para replantear el sustento legal de operación y conducción de los sistemas educativos en cada entidad federativa. Los gobiernos locales enfrentan a un tiempo la necesidad y la oportunidad de trazar las bases de un nuevo proyecto educativo y de diseñar un nuevo repertorio de competencias, precisando derechos y obligaciones para las diferentes autoridades y actores del sistema educativo en cada Estado. El carácter genérico de la legislación federal parecía ser ofrecer un importante margen para la interpretación y desagregación de competencias que podían ser entonces definidas y asumidas localmente. La propia exposición de motivos de la LGE se refiere específicamente al carácter general de este ordenamiento, como una característica técnica congruente con el esquema descentralizado, al señalar que la ley "[...] tiene disposiciones que serían aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del federalismo, induciría a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia

con la propia Ley General".⁴¹ Así, hasta la fecha de elaboración del presente trabajo, se habían promulgado 23 "nuevas" leyes de educación estatales.

5.3.1 EL DISEÑO NORMATIVO LOCAL DE LA EVALUACIÓN

En este proceso de rediseño normativo, es posible advertir que no existe en todos los casos, un "paralelismo" o correspondencia "mecánica" entre el modelo que plantea la LGE y el que presentan las legislaciones locales, de modo tal que en la estructura y contenido de éstas, existen aspectos cuya atención y precisión difiere con respecto a la ley federal y a otras leyes estatales. De este modo, se aprecia, que aunque se parte de un mismo referente, los diseños de cada entidad federativa no siempre propenden a mostrar uniformidad como podrá apreciarse a continuación:

AGUASCALIENTES: establecimiento de un sistema estatal de evaluación. La ley de educación del Estado de Aguascalientes,⁴² adjudica al Instituto de Educación de la entidad, la responsabilidad de desarrollar y coordinar un sistema de evaluación educativa que atienda todos los elementos del sistema estatal de educación, así como las dimensiones e indicadores del concepto de calidad establecido en la propia ley. Para que la evaluación sea rigurosa en contenido y metodología, la ley señala, que se deberá recabar la opinión de maestros y profesionales de la educación.

BAJA CALIFORNIA: otorgamiento de atribuciones a municipios en materia de evaluación. La ley de educación de esta entidad federativa,⁴³ se distingue porque otorga al municipio facultades en la materia. El artículo 56, establece que las autoridades educativas estatales y municipales, evaluarán el sistema educativo estatal en forma coordinada y concurrente con las autoridades educativas federales. En la misma línea, el artículo 59, refiere que para fines de la planeación y evaluación del desarrollo educativo del Estado, "...las autoridades educativas estatales y municipales organizarán un sistema de consulta y concertación con los sectores sociales, destacando a los involucrados en los aspectos educativos y sus organismos sindicales".

BAJA CALIFORNIA SUR: otorgamiento de atribuciones a municipios en materia de evaluación. Al igual que en el caso anterior, la ley del Estado de Baja California Sur,⁴⁴ reconoce a los ayuntamientos, su participación en la evaluación del sistema educativo de la entidad. El artículo 26 de esta ley, señala que "...las autoridades educativas estatales y municipales darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en el estado".

⁴¹ Secretaría de Educación Pública. *Artículo 3º constitucional y Ley General de Educación*, SEP, México, 1993, p. 37.

⁴² Publicada el 19 de marzo de 1997.

⁴³ Publicada el 29 de septiembre de 1995.

⁴⁴ Publicada el 10 de junio de 1994.

COAHUILA: evaluación cuantitativa y cualitativa del conocimiento. Además de retomar las disposiciones de la Ley General de Educación, el artículo 24 de la ley de educación del Estado de Coahuila⁴⁵ establece que la evaluación de los alumnos comprenderá la determinación cuantitativa y cualitativa de los conocimientos, hábitos, habilidades, aptitudes, actitudes, destrezas y, en general, el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

CHIHUAHUA: establecimiento de un sistema estatal de evaluación, definición de líneas de evaluación y participación de agentes externos. La ley de educación del Estado de Chihuahua,⁴⁶ establece en el artículo 176 que el ejecutivo estatal evaluará en forma sistemática y permanente al sistema educativo estatal, de conformidad con la Ley General de Educación, la propia ley estatal y los demás ordenamientos legales aplicables. Prevé que en el cumplimiento de esta tarea, el ejecutivo estatal pueda apoyarse en estudios teóricos y de campo tanto de profesionales de la educación como de organismos externos. Luego de señalar en el artículo 173, que "...la evaluación es un proceso permanente y esencial en la educación, que mide resultados contra metas propuestas en todos los aspectos del quehacer educativo y coadyuva en la toma de decisiones encaminadas a la mejora continua del sistema educativo", en el artículo 177, indica que "...la autoridad educativa estatal integrará el Sistema Estatal de Evaluación como centro de convergencia de todas las evaluaciones que se realicen y que servirán para la planeación estatal, regional, municipal, de zona escolar y del salón de clases". Resulta también importante, la definición que la ley realiza con respecto a las líneas de evaluación, al indicar en el artículo 179 que dicha evaluación deberá sustentarse en cuatro líneas principales: (i) el desempeño de los participantes del hecho educativo con respecto al cumplimiento de los compromisos específicos de cada uno; (ii) el proceso educativo, que implica el análisis de las contribuciones de alumnos, docentes padres de familia, de los diversos sectores y de la sociedad en general para el desarrollo educativo; (iii) la operatividad, cuyo propósito es determinar la pertinencia de la estructura y funcionamiento en su conjunto para cumplir sus finalidades educativas y; (iv) los resultados, para establecer el impacto social del proceso educativo.

DISTRITO FEDERAL: la Asamblea Legislativa como órgano de evaluación, delimitación de campos de evaluación y, el plantel y la zona escolar como centros de gravedad. Entre otros aspectos, distinguen a la ley de educación del Distrito Federal,⁴⁷ se encuentra la determinación de la Asamblea Legislativa y el Consejo de Educación del Distrito Federal como instancias de evaluación del sistema educativo en la capital del país. El artículo 121 señala que el sistema educativo será evaluado coordinadamente entre el Consejo de Educación del Distrito Federal, la Comisión de Educación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Secretaría de Educación de la entidad. Otro de los rasgos propios de este documento normativo, deriva de la participación que se otorga a los consejos escolares, de zona y delegacionales en el proceso de evaluación. De conformidad con el artículo 126, estos consejos "...serán organismos de obligada y necesaria participación en los procesos de evaluación"; el artículo 125, puntualiza que la evaluación será un proceso permanente y sistemático en cada plantel. Los consejos escolares harán un ejercicio de evaluación al final de cada ciclo escolar y los resultados se llevarán a la sesión de evaluación del nivel correspondiente; mientras el artículo 126, concluye que los consejos escolares serán los organismos que instrumenten los mecanismos internos para realizar la evaluación de la institución.

⁴⁵ Publicada el 28 de mayo de 1996.

⁴⁶ Publicada el 27 de diciembre de 1997.

⁴⁷ Se prevé de acuerdo a su artículo único transitorio entrará en vigor una vez que se haya agotado el proceso y los actos a que se refiere el Artículo Cuarto Transitorio de la Ley General de Educación.

La ley sitúa como "centros de gravedad" del proceso de evaluación, a planteles y zonas escolares, en su artículo 130, establece que la evaluación de los planteles y de las zonas escolares tendrá como finalidad por un lado, la identificación de aquellos elementos de apoyo que requieran por parte del sistema educativo del Distrito Federal, y por otro, las medidas que deben ser adoptadas en los centros educativos para mejorar su funcionamiento.

DURANGO: integración de un sistema de planeación y evaluación, definición de líneas de evaluación, participación de agentes externos y difusión anual de resultados. La Ley de Educación del Estado de Durango,⁴⁸ constituye un caso único en el tratamiento que da al tema de la evaluación educativa. Además de indicar en su artículo 54, que la planeación, la evaluación y la supervisión del Sistema Estatal de Educación deberán coordinarse con las que realice la autoridad educativa federal, establece que para el eficaz cumplimiento de estas funciones, la secretaría de educación del Estado, deberá establecer un Sistema Estatal de Planeación y Evaluación Educativa. En el artículo 55, la ley establece que el sistema, se integrará por las áreas de planeación de la secretaría de educación del Estado, incluyendo las áreas desconcentradas que realicen funciones de microplaneación y por las instancias de planeación coordinada y concertada. Por su parte, el artículo 56, obliga a todas las instituciones, dependencias y organismos que integran el sistema estatal de educación, a proporcionar a la secretaría estatal la información que ésta les requiera, las facilidades y la colaboración necesarias para ejercer plenamente sus facultades de planeación y evaluación. Por otro lado, el artículo 67 refiere a que para realizar sus facultades en materia de evaluación, la autoridad estatal podrá apoyarse en estudios, teóricos y de campo, de profesionales de la Educación y en organismos externos. Asimismo, el artículo 69 menciona que para el cabal desempeño de las funciones de evaluación, las autoridades escolares promoverán la colaboración efectiva de alumnos, maestros y demás participantes en el proceso educativo para que la secretaría estatal realice exámenes, encuestas y diversos estudios para fines pragmáticos y para que pueda recabar directamente la información requerida. Entre otros aspectos, en el artículo 71, la ley obliga a la dependencia estatal a publicar anualmente un informe con los datos estadísticos relevantes de su evaluación del Sistema.

ESTADO DE MÉXICO: el Consejo Técnico de la Educación como instancia de evaluación. Un elemento característico de la ley de educación del Estado de México,⁴⁹ reside en que asigna la evaluación del sistema educativo a dos instancias por un lado, a la Secretaría de Educación del ejecutivo estatal por otro, al "Consejo Técnico de la Educación". El capítulo segundo denominado de la evaluación del sistema educativo estatal, en el artículo 75 subraya que ésta será una labor que deberá ser realizada en forma coordinada por dichas instancias.

GUANAJUATO: establecimiento de la "autoevaluación", "evaluación externa" y la "evaluación individual" como modalidades de la evaluación en el Estado. En el título sexto de la ley del Estado,⁵⁰ existe un capítulo dedicado al tema de la evaluación que define el objeto, propósito y los tipos de la misma. En él se establece que la evaluación comprende a las personas e instituciones que integran el sistema educativo en la entidad y que precisa ser instrumentada por la secretaría de educación pública estatal. Una especificación interesante se hace en el artículo 93° que distingue dos tipos de evaluación institucional: autoevaluación y evaluación externa. El propósito de la evaluación, según el artículo 94°, "[...] es saber si cualitativamente y cuantitativamente

⁴⁸ Publicada el 29 de junio de 1999.

⁴⁹ Publicada el 10 de noviembre de 1997.

⁵⁰ Publicada el 13 de agosto de 1996.

los conocimientos, las actividades y los resultados alcanzados corresponden a los objetivos propuestos [...]". De igual manera, obliga a la autoridad a dar a conocer a la sociedad, los resultados de las evaluaciones y demás información que permita medir el desarrollo y los avances educativos. Con respecto a los alumnos, la ley en su artículo 96° señala la "evaluación individual" como otro tipo de evaluación, al señalar que esta tiene que ser permanente y sistemática y, tendrá como finalidad conocer el aprovechamiento de los educandos. Este tipo de evaluación se enfocará a medir, según el artículo 97°, los conocimientos, habilidades, destrezas y objetivos establecidos en los planes y programas de estudio.

GUERRERO: puntualización en el apoyo que deberá darse a la autoridad nacional en materia de evaluación. Uno de los aspectos que conviene subrayar de la ley del Estado de Guerrero⁵¹ en la materia que nos ocupa, es el especial énfasis que hace en el apoyo que deberá brindarse a la autoridad nacional. En el capítulo IV que agrupa las disposiciones de evaluación, el artículo 29 señala que "...el Gobierno del Estado dará todo su apoyo a las autoridades educativas federales para que efectúen la evaluación del sistema educativo nacional, Sector de Guerrero, sin perjuicio de la que realicen las autoridades educativas del Estado".

MORELOS: creación de la comisión mixta de evaluación del sistema educativo estatal y otorgamiento de facultades al municipio. Morelos es otro de los casos que junto a los Estados de Baja California y Baja California Sur, otorga al ayuntamiento atribuciones en la evaluación del sistema educativo en la entidad. El artículo 85 de la ley de educación del Estado,⁵² menciona que las autoridades educativas estatales y municipales, evaluarán en forma sistemática y permanente al Sistema Educativo Estatal en forma coordinada, y concurrente con las autoridades educativas federales. Por demás interesante, resulta la instalación de la Comisión Mixta de Evaluación del Sistema Educativo en el Estado, prevista en el artículo 87 que señala que este órgano colegiado tendrá a su cargo, establecer un sistema de evaluación permanente basado en la participación y consulta con los sectores educativos y sociales, principalmente aquellos sectores involucrados en los aspectos educativos, sus organizaciones sindicales, las instituciones particulares de educación y sus organismos representativos. Este sistema se encargará de: (a) actuar como cuerpo especializado de consulta en la evaluación educativa, en todos sus niveles y tipos; (b) diseñar desarrollar, establecer y aplicar los programas y demás disposiciones técnicas que se requieran para la evaluación del sistema educativo; (c) proponer las medidas adecuadas y presentar estudios técnicos a las autoridades educativas en la entidad para mejorar el servicio educativo, así como; (d) verificar que las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudios, métodos, materiales didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje se cumplan en los planteles educativos. Asimismo, se indica que el Ejecutivo Estatal promoverá con las autoridades encargadas de los niveles medio superior y superior, la celebración de convenios para que éstas se incorporen, en la medida que sus propias normatividades lo permitan.

JALISCO: especificación de niveles y líneas de evaluación educativa en la entidad. Propio de la ley educativa del Estado de Jalisco⁵³ es por una parte, la mención que hace en el artículo 108 de distintas líneas de evaluación: (i) el aprovechamiento de los educandos, (ii) los avances de planes y programas, (iii) el desempeño directivo y docente, (iv) la efectividad de aplicación de recursos, y (v) demás aspectos que conforman el sistema educativo. El mismo artículo define que en el Estado de Jalisco, la

⁵¹ Publicada el 21 de abril de 1995.

⁵² Publicada el 26 de agosto de 1996.

⁵³ Publicada el 8 de septiembre de 1997.

evaluación se efectuará por plantel, personal, por zonas o regiones. Por su parte, el artículo 113, al considerar a la evaluación curricular como una línea de la evaluación, indica que la secretaría de educación del estado deberá efectuar revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas de estudios, para que en la esfera de su competencia los mantenga actualizados permanentemente.

NAYARIT: establecimiento de la "evaluación institucional" y "evaluación del proceso enseñanza aprendizaje" como vertientes de la evaluación en el Estado.

La ley de educación del Estado de Nayarit⁵⁴ identifica dos vertientes en la evaluación, la primera concerniente a la evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje de la cual el artículo 44, indica que además de ser continua y periódica, tendrá como finalidad la medición de conocimientos, habilidades, actitudes, para la promoción del alumno; además determinará si los planes y programas corresponden a la evolución del educando, al desarrollo histórico y social del Estado y a las necesidades de la Entidad y del país. La segunda, consistente en la evaluación institucional, que sin hacer una definición de la misma, refiere que tendrá un carácter anual al término de cada ciclo escolar.

OAXACA: participación social en la evaluación educativa. Característica de la ley de educación del Estado de Oaxaca,⁵⁵ es la mención de la participación social en la evaluación. El artículo 13 establece como atribuciones y obligación del titular del Poder Ejecutivo del Estado, la de formular y evaluar el Plan Estatal de Educación con la participación social, así como evaluar conjuntamente con las demás autoridades educativas y con la participación social el Sistema Educativo Estatal. En el mismo sentido, el artículo 26 entre otros aspectos, apunta que los resultados de la evaluación se darán a conocer a los educadores, educandos, padres de familia y a los consejos de participación social.

QUERETARO: establecimiento de plazo para difusión de resultados de evaluación e imposición de sanciones en caso de resultados "negativos". Llamen la atención de la ley de educación del Estado de Querétaro,⁵⁶ dos precisiones. La primera, referente a que "...la autoridad educativa estatal en un plazo de 90 días contados a partir de la conclusión de los correspondientes cursos de cada nivel educativo, dará a conocer a los docentes, alumnos, padres de familia, tutores y sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la información global que permita medir el desarrollo de los avances de la educación en la Entidad". La segunda, que en caso de que los resultados de la evaluación académica sean negativos, durante tres ciclos escolares consecutivos por parte de las instituciones privadas con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, ésta será causa de revocación de la autorización o retiro del reconocimiento correspondiente.

Bajo esta óptica, la revisión del marco jurídico en materia de evaluación tiene como propósito explorar la estructura legal en que se sustenta a la evaluación del sistema educativo. En el análisis, se hace especial hincapié en los rasgos distintivos que las leyes estatales le imprimen a la tarea evaluativa que plantea genéricamente la Ley General de Educación a través de cuatro preceptos: (i) la fracción XI del artículo 12° de este ordenamiento, establece la responsabilidad de la Secretaría de Educación

⁵⁴ Publicada el 13 de Julio de 1994.

⁵⁵ Publicada el 9 de noviembre de 1995.

Pública de evaluar el sistema educativo nacional en su conjunto, así como, de fijar los lineamientos generales para la evaluación que a las autoridades locales corresponde realizar en sus respectivos sistemas estatales como una función propia de la tarea operativa que les fue transferida; (ii) estas atribuciones se confirman en el artículo 29°, que plantea la posibilidad de que las mismas puedan ser ejercidas de forma independiente, se trata entonces de una facultad que en lo que toca a la SEP, puede ser ejercida y coordinada centralmente, mientras en el caso de los Estados, se deberán considerar las directrices establecidas por la primera; (iii) el artículo 30° por su parte, se refiere a la obligación de las instituciones educativas de otorgar a la autoridad local y federal las facilidades que requiera dicha evaluación; finalmente, (iv) el artículo 31°, se refiere a la obligación de las autoridades de dar a conocer a maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general los resultados de las evaluaciones que realicen, además de la información que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa.

En opinión de especialistas, el tratamiento dado a la evaluación en la LGE presenta inconsistencias, Latapí Sarre advierte por ejemplo, de la ley federal surgen dudas sobre las cuatro grandes preguntas relacionadas a la evaluación: quién ha de evaluar; qué debe evaluarse en el proceso educativo y en el funcionamiento del sistema; cómo y cuándo hacerlo; y lo más importante, con qué fines debe evaluarse, "...pues de esos fines dependerán los qués, quiénes y cómo".⁵⁷ Para el especialista, existen leyes estatales como la de Aguascalientes, que dedican al tema un apartado más pormenorizado que el de la propia ley nacional. Por nuestra parte, destacamos los casos del Distrito Federal y Durango, donde encontramos un tratamiento por demás interesante de la evaluación.

El diseño de las competencias a nivel local, refleja la forma en que son comprendidas la autoridad y responsabilidad que fueron transferidas así, se pueden encontrar desde los planteamientos que se limitan a hacer tan sólo una adaptación de términos del texto federal al caso local, hasta aquellos, que mediante una serie de precisiones, destacan o matizan ciertos aspectos de la tarea evaluativa, a la luz de las condiciones, necesidades y problemáticas de operación propios de cada entidad federativa.

⁵⁶ Publicada el 15 de agosto de 1996.

⁵⁷ Latapí Sarre, Pablo (2002). *El INEE como núcleo de un sistema nacional de Evaluación*, Seminario: Marco Normativo para la calidad educativa, H. Congreso de la Unión, México, abril.

De cualquier manera, la legislación local en su conjunto, esboza el andamiaje traza el mapa jurídico-institucional en donde una verdadera política de evaluación nacional ha de sustentarse y transcurrir, por lo que antes de pensar en su operatividad debería tenerse en cuenta la compatibilidad de la legislación, así como, el grado de homologación institucional previsto en las leyes. Esto es de particular importancia, porque al lado de la LGE, existen 21 leyes locales que regulan la misma actividad. En este orden de ideas, a partir de una revisión del conjunto de leyes estatales de educación que han sido expedidas por las legislaturas estatales en respuesta a la LGE, en el siguiente apartado se puntualizan los rasgos que a nuestro juicio, trascienden los planteamientos básicos de la ley federal y que por supuesto, deben ser considerados en la formulación de un sistema o política de evaluación a nivel nacional. En este examen, no interesa tanto detallar sobre su contenido, sino en subrayar algunas de las consecuencias que origina la concurrencia en el ámbito normativo.

5.3.2 ACTORES DE EVALUACIÓN PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN LOCAL

De entre las especificaciones mencionadas en los casos anteriores, se trata en este punto, el reconocimiento de nuevos actores en la tarea evaluativa local, a partir de lo establecido por la Ley General de Educación que sólo señala dos esferas de evaluación, la que corresponde a la autoridad federal y aquella que es responsabilidad de las autoridades estatales. No hay en la ley nacional, mención a la tarea evaluativa de autoridades regionales que existen en la mayoría de los Estados para atender de manera desconcentrada los servicios. De este modo, llaman la atención los casos de Baja California, Baja California Sur, Morelos y San Luis Potosí que otorgan al municipio atribuciones en la materia, lo cual es interesante si consideramos que la propia ley federal, no prevé atribuciones en este rubro para los ayuntamientos.

Del mismo modo, en Jalisco se reconoce la existencia de los niveles de gestión y evaluación escolar y regional al interior del Estado, aunque no está de más hacer anotar que esto último, no necesariamente corresponde a una participación municipal. Al respecto es necesario decir, que aunque no existe mención explícita del nivel de gestión regional bajo las modalidades de sectores, regiones, coordinaciones o zonas escolares, en la mayoría de las leyes estatales, éste constituye en la práctica, el vínculo entre las autoridades estatales y los centros escolares, por tanto tiene relevancia en la gestión y evaluación de los sistemas educativos estatales.

Por otra parte, la ley de educación del Estado de Oaxaca establece una fórmula de evaluación con participación social, que supone la intervención de actores que no pertenecen a la administración educativa, no solo como destinatarios de la difusión de resultados como esencialmente se les reconoce tanto en la ley nacional como en la mayoría de las leyes locales, sino como protagonistas de la misma. La ley de educación del Distrito Federal, es más directa en este sentido, por cuanto prevé que los consejos de participación social serán organismos de "obligada y necesaria participación" en los procesos de evaluación. El caso Durango sobresale también dado el reconocimiento de agentes externos en la evaluación educativa. Del mismo modo, la ley del Distrito Federal por su parte, considera a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Educación como instancias de evaluación del sistema en la entidad. Los Estados de México y Morelos, prevén como instancias de valoración del sistema educativo, al Consejo Técnico de Educación en el primer caso, y a la Comisión Mixta de Evaluación en el segundo. El conjunto de particularidades mencionadas supone en los diferentes casos, nuevas variantes en el número y tipo de actores involucrados en la evaluación, así como en la relación y formas de coordinación.

Entre los actores de evaluación previstos en la legislación federal y la local encontramos no solamente a las autoridades nacionales y subnacionales, sino de carácter regional, municipal y escolar; así como a asociaciones de padres de familia y organismos sindicales; incluso instancias de carácter legislativo. Hay que señalar también, que existen entidades que no cuentan con una administración integrada de la educación básica, en los que prevalecen dos dependencias responsables de estos servicios en la entidad, una encargada de los servicios federalizados y otra de los servicios estatales, situación que incrementa el número de actores involucrados y que complica la coordinación. El Cuadro 5.5, resume los "nuevos actores" previstos en las leyes de educación respectivas.

Tener esto en consideración es muy importante, ya que, como bien advierte Seidman,⁵⁸ la eventual diversidad e incompatibilidad de objetivos, funciones o preceptos legales entre las organizaciones implicadas en una política, no pueden ser, reconciliados a través de la "magia" de la coordinación.

⁵⁸ Seidman, Harold (1972). *Politics, position, and power. The dynamics of federal organization*, Oxford University Press, New York, p. 168.

5.3.3 EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN COMO REFERENTE

De entre las consecuencias de la concurrencia e interdependencia jurisdiccional, llama la atención que en el planteamiento de atribuciones que la legislación local realiza, en algunos casos puede observarse una propensión a "amarrar" la facultad de evaluación de las autoridades estatales con la de la autoridad nacional, de esta manera, aunque se asuma como atribución local, la evaluación del sistema educativo estatal se concibe como una facultad que deberá desprenderse de la que ostenta la autoridad federal. Esto ha originado que en algunos casos, las administraciones educativas estatales hayan actuado solamente a partir de lo que la Secretaría de Educación Pública ha generado, desatendiendo el diseño y desarrollo de sistemas de evaluación propios. Desde este punto de vista, puede decirse que la falta de un sistema nacional de evaluación ha sido uno de los factores que ha inhibido el desarrollo de sistemas de evaluación en las entidades federativas. El hecho de que la evaluación se realice fundamentalmente desde la Secretaría de Educación Pública y sea ésta quien define el tipo de información, decide qué y cómo difundirá puede ser una de las manifestaciones de lo antes señalado.

CUADRO 5.5: ACTORES DE EVALUACIÓN PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN LOCAL

ESTADOS	ACTORES DE EVALUACIÓN
Baja California, Baja California Sur y Morelos	Municipios
Chihuahua y Durango	Profesionales y organismos consultores externos
Distrito Federal	Asamblea legislativa, Consejo de Educación del Distrito Federal, Consejos de participación social (escolares, delegacionales y de zona)
Estado de México	Consejo Técnico de la Educación
Morelos	Comisión Mixta de Evaluación
Jalisco	Niveles de gestión regional y escolar
Oaxaca	Participación Social

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Durango y Sonora permiten ilustrar el punto anterior. En el primero el artículo 66 de su ley de educación, determina que la secretaría estatal de educación deberá realizar la evaluación del sistema educativo de la entidad, en consonancia con los lineamientos que fije la Secretaría de Educación Pública. En el segundo, la ley de educación señala en su

artículo 40, que la secretaría estatal, "establecerá un sistema que permita evaluar el sistema educativo, de conformidad con los lineamientos que emita la Secretaría de Educación Pública". Existen también casos donde se prevé una evaluación coordinada de los sistemas educativos entre las autoridades locales y federales de educación. En Morelos por ejemplo, el artículo 85 de la ley de educación, menciona que las autoridades educativas estatales y municipales, evaluarán sistemática y permanentemente al sistema educativo estatal; pero de manera coordinada y concurrente con las autoridades federales. En San Luis Potosí, el artículo 50 de su ley de educación establece que la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, evaluará el Sistema Educativo Estatal, en coordinación con la Secretaría de Educación de la Administración Pública Federal. Cabe decir que esta coordinación ocurre casi siempre en torno a programas de la Secretaría de Educación Pública, al lado de la desatención de acciones propias de evaluación, mediante programas locales con perspectivas diferentes.

Con relación a la existencia de un sistema de evaluación, Latapí Sarre señala que como todo sistema educativo, el sistema educativo nacional tiene incorporadas innumerables actividades evaluativas realizadas por el maestro, el director, el supervisor, las autoridades locales, equipos técnicos, la propia autoridad nacional y organismos internacionales; sin embargo advierte que a pesar de que en el sexenio 1994-2000 se trabajó en la construcción de un sistema nacional de evaluación, lo que se ha logrado, de acuerdo con el especialista, se halla todavía lejos de ser un verdadero sistema.⁵⁹

“Debe señalarse la ausencia de lineamientos y criterios claros en cuanto a la forma en que debe desarrollarse tan importante función, el uso que debe darse a sus resultados, la difusión de éstos y sus consecuencias para alumnos, maestros, escuelas y autoridades educativas”, ha escrito Martínez Rizo; en pocas palabras: la ausencia de una auténtica política de evaluación educativa. De su diagnóstico, puede destacarse que: (a) el sistema de indicadores se reduce a los más elementales; las diversas pruebas que se aplican en el país son de enfoques y calidad diferentes, por lo tanto sus resultados no pueden compararse y no permiten llegar a una imagen clara del conjunto; la evaluación de escuelas es incipiente; (b) no existe una adecuada relación entre indicadores, pruebas y evaluación de escuelas, de modo que, se articulen y complementen entre sí; (c) las áreas estatales de evaluación presentan un desarrollo desigual, además de que la relación de estas con las instancias federales

⁵⁹ Latapí Sarre, Pablo, "El INEE como núcleo de...,op,cit.

“no es lo rica y complementaria que debería”; (d) los resultados de las evaluaciones no se utilizan en forma sistemática para mejorar la calidad de la educación ni sustentar las decisiones; y (e) los resultados no se dan a conocer de forma oportuna y abierta a los diversos sectores interesados, o sea, autoridades, maestros, padres de familia y sociedad en general.⁶⁰ En pocas palabras, pese a los avances, la situación dista de ser satisfactoria.

5.4 ESCENARIO MINISTERIAL

Resulta oportuno iniciar este apartado, mencionando que los problemas de coordinación que afectan el curso de una política en un sistema federal, no son exclusivos de la relación entre niveles de gobierno, éstos se presentan también el interior de un mismo gobierno, entre sus distintos sectores y más aún, dentro de los propios ministerios. Cuando ello ocurre en una institución encargada de promover una determinada política a nivel nacional, las consecuencias de esta falta de articulación central no se confinan al ámbito ministerial, impactan también, a todo el sector de la política. En lo que corresponde a la educación en nuestro país, concretamente a su evaluación, la importancia del escenario que denominamos sectorial, es clave no sólo porque ahí se encuentran ubicadas las instancias responsables de diseñar el marco de referencia para realizar esta tarea a nivel nacional, sino también, de realizar las funciones generales de planeación, normatividad técnico-pedagógica, planeación y compensación de desigualdades del sistema educativo nacional; que en su conjunto, conforman el tan aludido “carácter normativo” de la Secretaría de Educación Pública, y que son imposibles de concebir sin el sustento de la evaluación.

Una de las vías que nos adentra al asunto de la coordinación interinstitucional en el contexto ministerial o sectorial, es el examen de la estructura organizacional de la Secretaría de Educación Pública, específicamente la relacionada o que da soporte a la tarea de evaluación. En este propósito, será necesario señalar que la organización actual de esta dependencia fue esencialmente trazada desde 1994, a consecuencia de la firma del ANMEB y de la expedición de la Ley General de Educación. La reestructuración evidencia el cambio de una organización segmentada por niveles educativos, a otra que parte de la división y agrupación de funciones normativas y operativas. Las primeras de alcance nacional, las últimas circunscritas a la prestación de los servicios de educación básica en el Distrito Federal.

⁶⁰ Ver: Martínez Rizo, Felipe (2003). *Elementos para la definición de una política nacional de evaluación educativa*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.

Naturalmente el reajuste es más visible en las áreas implicadas en la gestión de los servicios transferidos a las entidades federativas. Del doble carácter normativo-operativo que poseían los órganos responsables de la educación básica hasta antes de la puesta en marcha del “proceso de federalización”, se opta por un esquema en que las atribuciones normativas de dichos órganos se agrupan en la Subsecretaría de Educación Básica y Normal; cuya responsabilidad, a diferencia de las Subsecretarías anteriores, se concentra en las tareas de regulación técnico-pedagógica. Mientras que las atribuciones operativas en lo relativo a la capital del país, se asignan a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

Otro de los cambios, es el que tiene que ver con la evaluación del sistema educativo nacional que da cuenta de la intención de fortalecer las atribuciones de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación en la materia. Indicador de ello, es la *Dirección General de Evaluación*, creada con el propósito de evaluar las políticas y eficacia de las acciones del sistema educativo en su totalidad. Al referirse al tipo de evaluación que ejercería este órgano, en documento oficial se afirmaba, que esta debería ser selectiva, y contribuir a redefinir o ajustar la normatividad técnico pedagógica, lo mismo que a establecer prioridades, metas y objetivos en la programación de la educación básica y normal.⁶¹ La clase de atribuciones asignadas a esta unidad administrativa, le situaron de cara a la responsabilidad de ejercer la conducción global de la tarea evaluativa.

Por otra parte, como insumo de la planeación del sistema educativo, a la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, adscrita a la misma subsecretaría, le fue encomendado “[...] dirigir y desarrollar los sistemas de información relacionados con la planeación y programación del sector educativo, así como de elaborar y publicar las estadísticas del mismo”.⁶² Es preciso señalar que el cumplimiento de esta atribución, ha permitido disponer de un sistema de indicadores básicos a partir de la información recabada al inicio y fin de cada ciclo escolar en todas las escuelas del país.⁶³ Información que ha servido a distintas instancias tanto del órgano central como de las entidades federativas, iniciar una aproximación a la evaluación de escuelas y hacia diversos elementos de los sistemas educativos a nivel local y nacional.

⁶¹ Secretaría de Educación Pública (1993). *El modelo de la federalización educativa en México: Impacto de la organización y funcionamiento de los gobiernos federales y estatales*, Documento de trabajo presentado en el taller: La descentralización educativa en países federales, organizado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Querétaro, junio, pp. 10-12.

⁶² Artículo 13° del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación México, 26 de marzo de 1994.

⁶³ Información captada a través de los conocidos formatos “911-A: Inicio de cursos”, y “911-B: Fin de Cursos”.

Hay que hacer notar, que muy recientemente, el pasado 21 de enero de 2005,⁶⁴ la Secretaría de Educación Pública inició un nuevo proceso de reestructuración cuyos ajustes están relacionados primordialmente con desconcentración y eventual transferencia de los servicios de educación básica al Gobierno del Distrito Federal. Razón por la que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, con autonomía técnica y de gestión.

Como una derivación de lo anterior, los recursos humanos, financieros y materiales que actualmente se encuentran adscritos y asignados a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, así como a las unidades administrativas que tiene adscritas para la prestación de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, pasarán a formar parte de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. La nueva estructura orgánico-funcional de la SEP, queda conformada a partir de tres subsecretarías, y una oficialía mayor, a saber: Subsecretaría de Educación Superior, Subsecretaría de Educación Media Superior, y la Subsecretaría de Educación Básica. Es importante señalar, que para efectos de los aspectos que en este punto se destacan, las modificaciones no afectan lo esencial de las reflexiones que aquí se plantean.

En consecuencia con los propósitos de este apartado, que tiene su foco de interés en la coordinación interinstitucional al interior de la SEP, la información que se presenta muestra el número y tipo de unidades implicadas en la evaluación de la educación básica, la estructura de sus vínculos y el nivel de articulación existente entre ellas. En primer término, hay que señalar que el nivel jerárquico considerado corresponde al de *dirección general* o equivalente, especificando su adscripción por subsecretaría. Un segundo aspecto, se refiere a la enumeración y correlación de funciones de las distintas unidades, a partir de las diferentes líneas o vertientes de evaluación; en ello se han dejado de lado aquellas que no están directamente relacionadas con la materia, o bien, que forman parte de la operación continua de las unidades en cuestión. (Ver Cuadro 5.6). Del mismo modo, se tomaron en cuenta, las atribuciones cuya realización -implícita o explícitamente-, supone una acción evaluativa previa, por ejemplo: cuando se habla de actualizar los planes y programas de estudio o los contenidos de los libros de texto gratuitos a partir de la opinión de entidades federativas y sectores sociales interesados. Finalmente, la presentación de la

⁶⁴ Poder Ejecutivo (2005). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la*

información atiende al criterio de la secuencia de actividades en el proceso de evaluación, o sea, desde el establecimiento de lineamientos generales de evaluación hasta la aplicación de instrumentos o la difusión de los resultados.

Resulta problemático establecer en forma inequívoca la demarcación de responsabilidades y la relación de las distintas unidades administrativas con los diferentes *aspectos de la evaluación*. Esta dificultad es reflejo tanto de la “división funcional” existente, como de los propios *aspectos de la evaluación* cuya identificación -realizada también con base en la “normativa”- de ningún modo es exhaustiva o excluyente. O sea, representan actividades relacionadas y en muchos sentidos superpuestas que, en su conjunto, dan idea del entramado que supone la función de evaluación en la Secretaría de Educación Pública.

CUADRO 5.6: CORRELACIÓN ÓRGANOS DE LA SEP-VERTIENTES DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

UNIDAD ADMINISTRATIVA	VERTIENTE DE EVALUACIÓN
▪ Dirección General de Evaluación	Emisión de lineamientos para la evaluación del sistema educativo nacional.
▪ Dirección General de Evaluación	Políticas educativas
▪ Dirección General de Acreditación y Revalidación	Acreditación y certificación de conocimientos
▪ Dirección General de Acreditación y Revalidación ▪ Dirección General de investigación Educativa ▪ Dirección General de Normatividad	Instrumentos para la evaluación de aprendizaje
▪ Dirección General de Acreditación y Revalidación	Validez oficial de estudios
▪ Coordinación Nacional de Carrera Magisterial	Programa Nacional de Carrera Magisterial
▪ Coordinación Nacional de Carrera Magisterial	Desempeño docente
▪ Dirección General de Evaluación ▪ Coordinación Nacional de Carrera Magisterial ▪ Dirección General de Educación Secundaria Técnica	Aprovechamiento escolar
▪ Dirección General de Educación Secundaria Técnica	Planteles de educación secundaria técnica
▪ Dirección General de Acreditación y Revalidación	Planteles particulares
▪ Coordinación General de Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas ▪ Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas	Representación institucional y enlace Intergubernamental
▪ Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto ▪ Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas ▪ Instituto Nacional de Evaluación Educativa	Sistemas de Información Sistemas de indicadores
▪ Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto ▪ Dirección General de Evaluación	Programas compensatorios
▪ Dirección General de Normatividad ▪ Dirección General de Materiales y Métodos Educativos ▪ Dirección General de investigación Educativa ▪ Dirección General de Educación Secundaria Técnica	Planes y programas de estudio
▪ Dirección General de Evaluación ▪ Dirección General de Materiales y Métodos Educativos ▪ Dirección General de Educación Secundaria Técnica	Métodos y materiales educativos
▪ Dirección General de Evaluación ▪ Dirección General de Normatividad ▪ Dirección General de Materiales y Métodos Educativos	Libros de texto
▪ Dirección General de Normatividad ▪ Dirección General de Educación Secundaria Técnica	Normatividad técnico pedagógica
▪ Instituto Nacional de Evaluación Educativa	Evaluaciones internacionales

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA VIGENTE EN 2004.

En complemento del anterior, el Cuadro 5.7, contiene el desglose genérico de las atribuciones que cada una de las áreas posee respecto de cada vertiente. Su enumeración se realizó tomando como base tanto el Reglamento Interior como el Manual General de Organización de la Secretaría de Educación Pública.

CUADRO 5.7: DISTRIBUCIÓN DE LA TAREA EVALUATIVA EN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

COORDINACIÓN NACIONAL DE CARRERA MAGISTERIAL

En materia de personal docente y alumnos:

Promover, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas, el mejoramiento de los procedimientos de evaluación de la preparación profesional de los docentes y del aprovechamiento escolar de los alumnos.

En materia del Programa Nacional de Carrera Magisterial:

Solicitar a las autoridades educativas de las entidades federativas la información necesaria para llevar a cabo los procesos de seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Carrera Magisterial.

SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

En materia de programas compensatorios:

Evaluar, en coordinación con las instancias ejecutoras, los programas compensatorios y, en su caso, proponer las medidas correctivas procedentes.

En materia de sistemas de información:

Dirigir y desarrollar los sistemas de información relacionados con la planeación y programación del sector educativo, así como también elaborar y publicar las estadísticas del mismo.

DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN

En materia de lineamientos para la evaluación del sistema educativo nacional:

Establecer lineamientos para la evaluación del sistema educativo.

Evaluar la calidad de los servicios de educación a cargo de la Secretaría, así como también proponer los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.

En materia de políticas educativas:

Evaluar sistemática y permanentemente las políticas del sistema educativo nacional y la eficacia de las acciones del sector educativo en su conjunto.

En materia de planes y programas de estudio, libros de texto, métodos y materiales educativos:

Evaluar en forma sistemática y continua los planes y programas de estudio, libros de texto, métodos y materiales educativos destinados a la educación básica y normal.

En materia de aprovechamiento escolar y desempeño docente:

Aplicar instrumentos de medición, supervisión y evaluación, a fin de obtener los parámetros que permitan determinar el rendimiento escolar individual, por materia, grado y nivel educativo, así como también el desempeño docente.

DIRECCIÓN GENERAL DE ACREDITACIÓN, INCORPORACIÓN Y REVALIDACIÓN

En materia de acreditación y certificación de conocimientos:

Acreditar y certificar, en coordinación con las unidades administrativas, órganos desconcentrados, entidades paraestatales agrupadas en el sector de la Secretaría y autoridades educativas locales competentes, los conocimientos y aptitudes adquiridos a través del sistema educativo nacional.

En materia de planteles particulares:

Evaluar la prestación del servicio educativo en las escuelas particulares que funcionen con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la Secretaría.

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL

DIRECCIÓN GENERAL DE NORMATIVIDAD

En materia de normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje:

Actualizar las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación inicial, especial, básica y normal.

Asesorar a las autoridades educativas locales en lo relativo al contenido de los planes y programas de estudio, uso de apoyos didácticos y aplicación de técnicas e instrumentos para la evaluación del aprendizaje.

En materia de libros de texto gratuitos:

Proponer los contenidos de los libros de texto gratuitos, tomando en cuenta la opinión de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

En materia de normatividad:

Recopilar información y material de análisis sobre las propuestas de modificaciones a la normatividad que hayan sido aplicadas con carácter experimental, con la finalidad de evaluar los resultados obtenidos.

DIRECCIÓN GENERAL DE MATERIALES Y MÉTODOS EDUCATIVOS

En materia de innovación de contenidos, métodos, materiales y auxiliares didácticos:

Proponer, innovaciones a los contenidos educativos, métodos, materiales y auxiliares didácticos para la aplicación de los planes y programas de estudio de la educación inicial, especial, básica y normal, tomando en consideración las observaciones de las autoridades educativas locales y del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.

En materia de libros de texto:

Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

En materia de contenidos regionales:

Analizar y proponer los contenidos educativos de carácter regional que enriquezcan los planes y programas de estudio de la educación básica, tomando en cuenta, en su caso, las propuestas de las autoridades educativas locales.

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

En materia de planes y programas de estudio:

Efectuar sondeos de opinión entre padres de familia, docentes, directivos de los planteles escolares, instituciones educativas, así como también entre aquellos sectores interesados en efectuar aportaciones con objeto de recabar información sobre la vigencia de planes y programas de estudio de educación inicial, especial, básica y normal y la necesidad de efectuar modificaciones a los mismos.

Realizar investigaciones con el fin de identificar y seleccionar las necesidades y potencialidades del educando que sean susceptibles de satisfacerse y desarrollarse a través de la formulación y actualización de planes y programas de estudio de la educación inicial, especial, básica y normal.

En materia de planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos:

Aplicar, con carácter experimental, planes y programas de estudio, contenidos y métodos educativos, materiales y auxiliares didácticos, normas pedagógicas e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación inicial, especial, básica y normal.

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN TECNOLÓGICAS

DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN SECUNDARIA TÉCNICA

En materia de normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje:

Proponer normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje para la educación secundaria técnica, y difundir los aprobados.

En materia de calidad del servicio:

Promover la realización de estudios de evaluación orientados a mejorar la calidad del servicio de educación secundaria técnica.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA VIGENTE EN 2004.

De lo anterior, se desprende que la responsabilidad evaluativa que corresponde al gobierno federal, se encuentra desagregada al interior de un ministerio nacional en ocho unidades administrativas pertenecientes a tres distintas subsecretarías. Cada una relacionada con al menos, una o más vertientes de evaluación.

Aunque como se mencionó, en 1994 se crea la Dirección General de Evaluación con el propósito expreso de evaluar la eficacia del sistema educativo en su totalidad, no se le puede considerar como la única instancia responsable de diseñar y

operar el sistema de evaluación, ello soslayaría la existencia de múltiples entidades, sus interacciones junto con la dificultad que supone coordinar un trabajo interdependiente.

La evaluación constituye una fase metodológica intrínseca al cumplimiento de las tareas sustantivas que las distintas unidades normativas de la Secretaría tienen asignadas; es decir, de aquellas funciones derivadas directamente de las atribuciones y objetivos encomendados a la institución. De modo tal, que cada una de ellas, diseña e implementa estudios de carácter valorativo sobre diversos elementos parciales del sistema educativo, la mayoría de las veces sin referencia a las que llevan a cabo otras unidades, e independientemente de las acciones realizadas por la Dirección General de Evaluación.

La vinculación *unidad administrativa-vertiente de evaluación* como puede verse, no es una relación "uno a uno", lo que da lugar a la necesidad de articular el trabajo no sólo respecto al sistema en su totalidad, sino con relación a cada una de las vertientes de evaluación en lo particular. Aunque esta situación parece a simple vista más visible en asuntos como el aprovechamiento escolar, planes y programas de estudio, métodos y materiales educativos, así como en lo relativo a instrumentos para la evaluación del aprendizaje, debe decirse que el funcionamiento real en su conjunto genera múltiples procesos de evaluación parciales e inconexos, que representan un auténtico desafío a la coherencia y coordinación al interior de la Secretaría de Educación Pública.

En este panorama precisa situarse al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INNE), organismo público descentralizado creado en agosto de 2002, con el objeto de "ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos".⁶⁵ El decreto que le da origen, señala como ámbito de aplicación de los programas, servicios y acciones de evaluación del Instituto: la educación de tipo básico, y la de tipo medio superior de bachillerato o profesional incluyendo la de adultos, la especial, la indígena y la comunitaria.

En este sentido, cabe decir que los papeles de este organismo y la Dirección General de Evaluación (DGE) se encuentran traslapados y de ello han dado cuenta las propias autoridades. No existe según la Dirección General de Evaluación, una delimitación clara entre las funciones de una y otro: "Es importante que las

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación, México, jueves 8 de agosto de 2002.

autoridades correspondientes, definan correctamente las funciones del Instituto y de la DGE, con la finalidad de evitar duplicidad de funciones”.⁶⁶

En abril de 2002, ante la inminente aparición del Instituto, la DGE aceptaba que “la evaluación desde dentro del sistema y para uso del mismo” y “la evaluación desde fuera del sistema para uso de la sociedad” no debían depositarse en una sola entidad; la “apertura y credibilidad” imponían la necesidad de contar con un órgano autónomo. La postura tenía como base el argumento de que el sistema educativo requiere, por un lado, de un área de evaluación para determinar la calidad del servicio, recabar datos para medir su eficacia y eficiencia e informar hacia el interior del sistema es decir: de una institución encargada de los procesos de evaluación con la diversidad y grado de detalle que demanda la gestión del sistema educativo en sus distintos niveles. Por otro, se reconocía que la sociedad no puede prescindir de un organismo que la represente “para expresar el grado en que le satisfacen los servicios educativos y el juicio que tiene acerca de esto”, en otras palabras: de una entidad que evalúe las políticas educativas, sus productos e impactos sociales.

Al enfocar las cosas de esa forma, se consideraba que no podía haber duplicidad. Sin embargo, a pocos meses de establecido el Instituto esta percepción cambiaría radicalmente hasta tal punto que en un comunicado hecho público por la DGE a través de su sitio en Internet señala que “el INEE sigue emprendiendo acciones y planteando otras a futuro sin antes delimitar funciones con la DGE y además sin ser congruente con su decreto de creación”.⁶⁷ Inclusive advierte de la posibilidad de que se produzca una “controversia constitucional”, que pudiera evitarse si se realizan los ajustes necesarios. En su propuesta para delimitar funciones entre ambas instituciones, la DGE sostiene como criterio a seguir, que se considere al Instituto como entidad de evaluación externa al sistema educativo y a la Dirección General como evaluador interno. Entre tanto, cabe decir que esta duplicidad está consumiendo recursos considerando que los presupuestos respectivos ascendieron en 2003, a casi 138 millones de pesos en un caso, y a poco más de 164 millones de pesos en el otro.⁶⁸

Lo anterior es un signo inequívoco de los empalmes, discrepancias y el déficit de coordinación entre las instituciones implicadas en la evaluación de la educación básica al interior de la administración central y que tiene en el otro extremo la

⁶⁶ Dirección General de Evaluación (2002). *Resumen y análisis jurídico del decreto, por el que se crea el instituto nacional para la evaluación de la educación*. DGE de la SEP, México, 21 de agosto.

⁶⁷ Ver: Dirección General de Evaluación (2004). *Propuesta DGE-SEP para delimitar funciones entre el INEE y la DGE*, documento obtenido del sitio oficial en Internet de la Dirección General de Evaluación (snee.sep.gob.mx), 1 junio.

saturación en las solicitudes de información que tienen que cubrir los centros escolares.⁶⁹ Esta circunstancia obedecen en gran medida, a la ausencia de un sistema o modelo integral de evaluación que favorezca la congruencia entre las distintas evaluaciones realizadas.

Sobre este punto, en el documento *Elementos para la definición de una política nacional de evaluación educativa* (2003), Martínez Rizo, refiere que pese al avance logrado en evaluación educativa en la última década, la situación está aun lejos de ser satisfactoria.⁷⁰ Para el especialista, el conjunto de acciones de la Dirección General de Evaluación en torno a: (i) la medición de aprendizaje sobre diversas áreas curriculares y para diversos grados de la educación básica, aplicadas a muestras nacionales, (ii) la promoción de acciones de evaluación cualitativa de escuelas como unidades organizacionales por sí mismas; a las que se suman por un lado, (iii) el sistema de estadísticas educativas operado por la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, que permite disponer de un conjunto de indicadores educativos básicos; y por otro, (iv) el funcionamiento de las Áreas Estatales de Evaluación, aunque son piezas clave en el diseño y operación de un sistema nacional de evaluación, aun queda mucho por hacer.

Lo enunciado arriba, remite en muchos sentidos a la necesidad de construir una evaluación múltiple y plural, pero coordinada; la variedad de necesidades e intereses de quienes se encuentran involucrados en la educación así lo exige. Primero, porque los resultados de la aplicación de cierto instrumento de evaluación sólo pueden servir para los propósitos para los que fue diseñado, de otro modo se producen distorsiones. Es decir, si una prueba se aplica a una muestra de alumnos, sus resultados permiten hacer inferencias sobre la situación del sistema o subsistema del que la muestra es representativa, pero no sobre la de personas o escuelas en lo particular; por el contrario, los resultados de pruebas como las que se aplican a maestros y alumnos pueden servir para apoyar decisiones sobre individuos, pero no para hacer inferencias sobre el sistema, ya que, no se trata de muestras representativas ni de censos.⁷¹ En segundo lugar, ha de considerarse la estructura actual del sistema educativo nacional donde el reparto de responsabilidades y la

⁶⁸ Ver: Secretaría de Educación Pública (2003). *Resumen administrativo del gasto*, México, 1 de enero.

⁶⁹ INEE (2004). *La calidad de la Educación básica en México. Primer informe anual 2003*, Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, México.

⁷⁰ En su primer informe el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2004), reconoce que la cantidad de datos que se solicita a los directores de escuela es tan grande, "que puede temerse que muchos no la ofrezcan de manera precisa y confiable", sobre todo si se tiene en cuenta que los directores no cuentan, por lo general, con sistemas computarizados que faciliten la gestión de tales informaciones. Ver INEE, op. cit., pp. 52-53.

⁷¹ Ibid., p. 37.

naturaleza de los problemas que impactan su funcionamiento, comprometen cada vez más a los diferentes niveles de gestión a actuar coordinadamente.

En el tiempo que siguió a la creación de la Dirección General de Evaluación- y a dos años de haberse descentralizado los servicios de educación básica y normal-, era lógico considerar que antes de emprenderse alguna acción de evaluación relacionada con la operación de los servicios federalizados, debía esperarse a que ésta dependencia diera a conocer los criterios generales para la evaluación del sistema educativo en su conjunto. Sintomática de la situación fue la indicación hecha el entonces titular de una de las dependencias de la Secretaría de Educación Pública responsable de la regulación técnico pedagógica de parte de los servicios recién descentralizados, quien sugería -o más bien advertía- a sus colaboradores que en materia de evaluación no se hiciera nada en tanto la Dirección General de Evaluación estableciera las líneas a seguir. A la vez, les exhortaba a “conducirse con extremo cuidado en su relación con las entidades federativas”. Esto ocurría especialmente en una etapa en que no se tenía suficiente claridad sobre el alcance de las atribuciones normativas de las áreas centrales de la Secretaría *versus* el carácter operativo de los gobiernos estatales. Sin embargo, hoy día el diseño y operación de un sistema nacional de evaluación, prevalecen como demandas que no han sido cabalmente atendidas.

La construcción del sistema ha sido un objetivo reiterado desde 1989, el entonces Programa para la Modernización Educativa,⁷² se refería a la necesidad de contar con un marco conceptual y operativo que integrara las diferentes acciones de evaluación, comprendiendo entre sus metas el diseño en 1990, de un *Sistema Nacional de Evaluación Educativa* a partir cinco líneas generales: evaluación del aprendizaje, evaluación del proceso educativo dirigida a los componentes del proceso enseñanza-aprendizaje, evaluación de la administración, evaluación del cumplimiento de la política educativa y evaluación del impacto social. Aunque implícita o explícitamente este propósito formó parte de los subsecuentes programas gubernamentales, actualmente lo que se ha logrado al respecto, se encuentra muy lejos de ser un verdadero sistema nacional de evaluación. Hacia dentro, esta situación propicia la desarticulación de esfuerzos en la propia Secretaría de Educación Pública, proyectada hacia fuera, inhibe la iniciativa de autoridades locales para desarrollar estudios y sistemas de evaluación propios.

Recuérdese en este punto, la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública de fijar los lineamientos generales para la evaluación que a las autoridades

⁷² Poder Ejecutivo Federal (1989). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, pp. 179-189.

locales corresponde realizar en sus respectivos sistemas estatales como una función inherente a la tarea operativa que les fue transferida. Así pues, aunque se reconoce como atribución local, la evaluación del sistema educativo estatal se plantea como una facultad que deberá desprenderse de la que ostenta –y ejerza- la autoridad federal. Esta interdependencia, ha llevado a que las administraciones educativas estatales hayan actuado en muchos casos solamente a partir de lo que la Secretaría de Educación Pública ha generado. Por tanto, cabe decir que esta coordinación ocurre casi siempre en torno a programas de la Secretaría de Educación Pública al lado de la desatención de acciones locales de evaluación.

De este modo, los problemas de coordinación que inciden en el itinerario de la política educativa en el sistema federal, no son privativos de la relación entre niveles de gobierno, están determinados de igual forma, por el grado de articulación interinstitucional existente al interior de la Secretaría de Educación Pública como dependencia encargada de su diseño y conducción nacional. Al déficit de comunicación y coordinación existente al interior de esta dependencia, se añade la ausencia de un marco de referencia integral de la evaluación del sistema educativo, del cual deriven la finalidad y contenido las distintas evaluaciones parciales, ha impedido la existencia de una visión compartida desde la cual se puedan establecer prioridades y se aprecien las ventajas de un trabajo cooperativo y coordinado.

5.5 ESCENARIO INTERSECTORIAL

La interacción entre distintos sectores de la administración pública en el área social, obedece al diseño y formulación de políticas que buscan dar una atención integral a las múltiples formas de la pobreza y el rezago. La naturaleza multifactorial de las problemáticas en esta área demanda políticas que tomen en cuenta su origen y naturaleza estructural. Una actuación aislada y focalizada sobre un determinado factor, puede reducir significativamente las posibilidades de incidir en ellas, a la vez que aumenta el riesgo de un uso ineficiente de los recursos públicos. La "convergencia de las desventajas" que se manifiesta a través de indicadores estrechamente relacionados, ha dado lugar a políticas que se sustentan en la participación de dos o más sectores de la actividad gubernamental, donde la coordinación constituye un elemento indispensable para poder articular la intervención de diversas instancias. De este modo, aunque la coordinación de una política recaiga formalmente en uno de los ministerios involucrados, su ejecución es posible sólo con la intervención de numerosas organizaciones pertenecientes a diferentes sectores.

En el ámbito educativo, ha derivado en programas de carácter compensatorio formulados para atender en forma simultánea, problemáticas relacionadas con la salud, la alimentación y la vivienda que suponen una coordinación de carácter intersectorial. Es decir de la acción conjunta entre dependencias pertenecientes a diferentes ministerios o sectores que están implicados en el bienestar social. Kliksberg trata el tema cuando se refiere a la necesidad de una gerencia interorganizacional de los programas sociales, desde la cual las políticas públicas deberían ajustarse a las causas estructurales de la pobreza para poder realmente impactarla. Con relación a la educación, considera que los programas con más impacto en reducir la deserción en primaria no son nunca programas que se limitan a un enfoque puramente de "educación", a actuar sólo en el aula, sino que se combinan con acciones sobre los grupos familiares, los niveles de nutrición, y otras dimensiones: "Los programas más útiles en salud preventiva son a su vez los que actúan con un enfoque que no es solo médico, sino incorporan activamente variables educativas, culturales, psicológico-sociales".⁷³ En el entendido de que la acción multisectorial aumenta las posibilidades de atender integralmente los factores que inciden en el desarrollo social, los programas gubernamentales que se apoyan en esta fórmula son una estrategia recurrente. Para efectos de nuestro tema de estudio, y como se verá más adelante, esta "intersectorialidad" no es en absoluto algo trivial.

En el periodo examinado (1992-2002), las Secretarías de Educación Pública, de Desarrollo Social y de Salud, participaron en el *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, auspiciado por el gobierno federal con la finalidad de apoyar a las familias en condiciones de pobreza extrema de las zonas rurales. El programa se puso en marcha en 1997, operando desde un enfoque multisectorial a través de tres vertientes: educación, salud y alimentación. El Cuadro 5.8, se refiere a la intervención de las Secretarías de Desarrollo Social y de Educación Pública, como parte del escenario de coordinación intersectorial de la evaluación de la educación básica. A finales de 1999, el programa operaba en casi 50,000 localidades en más de 2000 municipios y en 31 entidades federativas; su presupuesto ascendía a 777 millones de pesos equivalentes al 0.2 % del producto interno bruto y a poco menos del 20% del presupuesto total del gobierno federal asignado al combate de la pobreza, su cobertura alcanzaba a 2.6 millones de familias rurales cifra cercana al 40% de total de las mismas o en otras palabras, a una de cada nueve familias en México.⁷⁴

⁷³ Ver: Kliksberg, Bernardo (2000). *¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?* V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24-27 octubre.

⁷⁴ Skoufias, Emmanuel y Bonnie Mc Clafferty (2001). *Is PROGRESA working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI*, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., pp. 8-9.

El componente educativo de *PROGRESA* se diseñó para incrementar la incorporación y permanencia escolar de los niños en las comunidades rurales por lo que se otorgaban apoyos económicos a través de becas y un determinado monto para la compra de útiles escolares, bajo el supuesto de que en buena medida la inasistencia y el abandono escolares tenían su origen en razones económicas. El programa discrimina los montos de la ayuda conforme al nivel escolar y género, es decir, se incrementa la cantidad a medida que se avanza en el ciclo escolar y se favorece con becas ligeramente mayores para las niñas en el nivel de secundaria, buscando con ello, aumentar la transición de la primaria a la secundaria y de reducir las posibilidades de deserción escolar especialmente entre las niñas.

La coordinación y evaluación del *PROGRESA* estuvo a cargo de la *Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación* como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social creado el 8 de agosto de 1997. Conviene señalar que en marzo del 2002, se sustituye por la *Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. El cambio en la estructura de coordinación, obedece a la incorporación de acciones de fomento al empleo, ingreso y ahorro de las familias en situación de pobreza extrema. La intersectorialidad del programa se hace más intensa al concatenarse las acciones de educación, salud y alimentación, base inicial del programa, con las acciones de desarrollo regional y comunitario, fomento económico y empleo temporal en zonas marginadas. Simultáneamente conlleva entrelazamientos de carácter intergubernamental y social. Primero porque compromete a instancias y sectores sociales de los gobiernos federal, estatal y municipal; segundo, porque supone la participación corresponsable de familias y comunidades.

Para el ejercicio de sus atribuciones, esta coordinación dispone de un consejo, un coordinador nacional, y un comité técnico. El consejo se integra por los Secretarios de Desarrollo Social -quien lo preside-, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, y de Salud, además por el propio coordinador nacional del programa. Entre las funciones de este organismo figuran: la definición de las estrategias para la operación y seguimiento del programa, analizar los informes de avance y cumplimiento de las acciones, evaluar sus resultados e impactos, así como, emitir recomendaciones para su mejor funcionamiento.

CUADRO 5.8: ESCENARIO DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)

Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

- Formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del Programa y proponer en su caso, modificaciones al mismo, en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo social previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales.
- Contribuir a la vinculación de las acciones de educación, salud y alimentación del programa con la política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza.
- Elaborar, aplicar y coordinar los sistemas de recolección, procesamiento, análisis, supervisión y evaluación de información de las familias beneficiarias del Programa.
- Promover la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con los sectores social y privado para el cumplimiento de los objetivos del Programa.
- Supervisar y evaluar los resultados e impactos derivados de la operación del Programa en sus diferentes componentes.
- Proponer a las dependencias vinculadas con cada uno de los componentes del Programa, las acciones de mejora y medidas correctivas que permitan optimizar el funcionamiento del mismo y cumplir los objetivos planteados.

Coordinaciones Estatales del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)

Subsecretaría de Planeación y Coordinación:

Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto

En materia de programas compensatorios:

Evaluar, en coordinación con las instancias ejecutoras, los programas compensatorios a que se refiere la fracción anterior y, en su caso, proponer las medidas correctivas procedentes

Dirección General de Evaluación

En materia de políticas educativas:

Evaluar sistemática y permanentemente las políticas del sistema educativo nacional y la eficacia de las acciones del sector educativo en su conjunto.

En materia de aprovechamiento escolar:

Aplicar instrumentos de medición, supervisión y evaluación, a fin de obtener los parámetros que permitan determinar el rendimiento escolar individual, por materia, grado y nivel educativo, así como también el desempeño docente.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Evaluación emprendió actividades orientadas a conocer el aprovechamiento escolar de alumnos de primaria y secundaria en siete estados de la república: Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz; siendo en el marco de la Coordinación Nacional del Progreso que se definió la muestra del estudio. Entre 1997 y 1999, se realizaron tres “levantamientos de información”, el primero en 595 escuelas de las entidades citadas además de Chiapas; el segundo en 486 escuelas; el tercero, consistente en la aplicación de instrumentos en un total de 472

planteles. Con la realización de estas evaluaciones se buscó identificar cuantitativa y cualitativamente el rendimiento de alumnos, la situación de las escuelas incorporadas al programa y en general, conocer el efecto en el logro académico de los apoyos proporcionados por el programa.

Cabe apuntar que los resultados del componente educativo de PROGRESA, fueron también objeto de una evaluación externa, realizada por el *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) con sede en Washington, DC. Organismo de investigación internacional cuya finalidad es la de identificar y analizar las políticas orientadas a hacer frente a las necesidades alimentarias en países en desarrollo.⁷⁵ La evaluación realizada por este instituto, consistió en el análisis de datos procedentes de 24,000 jefes de familias de 506 localidades. Los datos fueron recolectados entre los meses de noviembre de 1997 y noviembre de 1999 en comunidades situadas en cada una de las 7 entidades federativas que recibieron los beneficios del Progresas: Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, y Veracruz. De las 506 comunidades, 186 fueron tratadas como comunidades de control.

Los estudios del IFPRI sobre el impacto educativo de Progresas, reportados en el informe *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Progresas*, considera cuatro vertientes: inscripción en básica, asistencia a la escuela, rendimiento escolar e inscripción a la secundaria. La primer vertiente, se basó en una comparación entre estudiantes beneficiados y no beneficiados con las becas; la segunda vertiente, midió el impacto de Progresas en la tasa de asistencia a la escuela durante su primer año de operación (1998-1999); la tercer vertiente, examinó el impacto en el rendimiento escolar con base en la comparación de resultados de las pruebas de *Evaluación de la Educación Primaria (EVEP)* y *los Estándares Nacionales* (ambas pruebas diseñadas por la SEP); la cuarta vertiente, se centró en los efectos del programa en la tasa de inscripción a la secundaria.⁷⁶ Conviene mencionar que participaron en esta acción evaluativa, el Instituto Nacional de Salud Pública y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

⁷⁵ La investigación del IFPRI se concentra en el desarrollo económico y el combate a la pobreza en países de ingreso bajo, la mejora del bienestar, y la gerencia de los recursos agrícolas. Como parte de su misión, ofrece los resultados de su investigación a los gobiernos, además de apoyar a organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil, dedicadas a atender problemas de pobreza.

⁷⁶ Dicha evaluación de carácter externo, aprecia un incremento de las tasas de inscripción de los niños en hogares pobres beneficiados en especial en aquellos que ingresan a la secundaria; muestra que la beca proporcionada por el programa no se asocia sistemáticamente con aumentos o disminuciones en la proporción de días que el estudiante asiste a la escuela, en otras palabras que no hay diferencia entre los beneficiados y los no beneficiados; halla que la mayoría de los becarios de PROGRESA a nivel secundaria acuden a telesecundarias (72 por ciento) y que; en virtud del programa, el número de inscritos en esta modalidad se ha incrementado considerablemente. Ver Observatorio Ciudadano de la Educación (2001). "El impacto educativo del PROGRESA", *Comunicado 51*, Marzo 9.

En esta perspectiva, la educación y los temas relacionados a ella, no son cuestiones que incumban exclusivamente al sector educativo, a sus autoridades o a su comunidad. Su evaluación trasciende los perímetros sectoriales no sólo por sus resultados e impacto, sino en términos de las orientaciones, fines, perspectivas y modos en que ésta se realiza. Esta "intersectorialidad", no sólo es una modalidad de respuesta cada vez más frecuente de la administración pública a su entorno, sino una manifestación de la propia complejidad interna. Al respecto, Arellano observaba al inicio de la presente administración (2000-2004), el propósito de combinar estructuras coordinativas tradicionales basadas en los diferentes ministerios o secretarías de Estado, con oficinas generales de coordinación formalmente enlazadas a la oficina presidencial en un intento por clarificar e integrar estrategias entre múltiples agencias públicas.⁷⁷

Para la educación básica y su evaluación, lo anterior significa que su política ha sido determinada en buena medida desde una óptica multisectorial. O sea, que no ha sido un asunto exclusivo del sector educativo y sus autoridades. Así, el hecho de que este nivel educativo y sus logros hayan pasado a ser un asunto de carácter intersectorial -hecho que pudiera en principio, aparecer como una cuestión secundaria- en la realidad, ha sido un factor detonante de la tarea de evaluación al interior del sistema educativo, pues en el marco de esta "intersectorialidad", se ha determinado no sólo qué evaluar, sino cómo hacerlo.

5.6 ESCENARIO INTERGUBERNAMENTAL

La coordinación intergubernamental como se dijo anteriormente, es un asunto característico de los sistemas federales, donde si bien se tiende a la delimitar y asignar "tareas exclusivas" entre los distintos niveles de gobierno, existen simultáneamente extensas áreas de la actividad donde la coordinación resulta imprescindible en la ejecución de numerosas políticas y la prestación de importantes servicios públicos. Paradójicamente, al tiempo que con la descentralización aumenta la división y el trazado de nuevos límites jurisdiccionales, la capacidad de los gobiernos para actuar en forma autónoma disminuye. La ascendente interdependencia entre los gobiernos en sus distintos niveles les compele a transitar

⁷⁷ Arellano Gault, David (2001). "Challenges and opportunities for public administration reform in the Fox administration", *ASPA online columns*, october. Tocante a este punto, cabe aclarar que las secretarías de estado y organismos que guardan una dependencia directa de la Presidencia de la República se encuentran agrupadas en los gabinetes (i) Crecimiento con Calidad, (ii) Desarrollo Humano y Social, y Orden y Respeto, aunque también existen importantes entidades como el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los

de un *policy making* autoreferido a otro basado en la gestión interorganizacional a partir del reconocimiento de objetivos que no pueden alcanzarse trabajando en forma aislada. La realización de importantes políticas debe transcurrir entonces sobre una intrincada red de relaciones intergubernamentales. Las políticas sociales, como las educativas, suelen determinar y estar determinadas por este escenario donde crece la preocupación acerca de la articulación y los mecanismos de coordinación existentes entre las áreas centrales y descentralizadas de la administración pública.

Si se repasa el diseño general de las reformas a los sistemas educativos puestas en marcha en la última década, podrá apreciarse la tendencia a afirmar a los gobiernos nacionales en aspectos como la regulación técnico-pedagógica, la compensación de desigualdades, la planeación y evaluación generales; simultáneamente al fortalecimiento de la responsabilidad operativa de las autoridades subnacionales y locales. La puesta en práctica de esta fórmula de redistribución de tareas, hace que la interactividad y la búsqueda de una mejor coordinación no sean algo optativo, sino una de las exigencias que plantea la evolución política de la gestión educativa. El presente apartado explora la importancia del *escenario intergubernamental* en el curso de las acciones nacionales de evaluación dirigidas a la educación básica. Propósito en el que de entrada, resulta esencial identificar los niveles e instituciones de gobierno que se encuentran implicados.

En este orden de ideas, debe señalarse que por la parte federal, es decir de la Secretaría de Educación Pública, intervienen en el escenario intergubernamental siete direcciones generales adscritas a tres subsecretarías. Desde luego, que entre ellas, la Dirección General de Evaluación tiene una responsabilidad clave. De igual modo, como su propia denominación sugiere, debe mencionarse a la Coordinación General de Representaciones en las Entidades Federativas, que dispone de 31 oficinas formalmente responsables de gestionar el enlace con autoridades educativas en cada Estado; en otras palabras, de realizar actividades que favorezcan coordinación entre la administración central y las administraciones educativas locales. El significado de esta tarea tiene especial importancia debido a que en ella reside la posibilidad de que el desarrollo de las funciones sustantivas encomendadas a la SEP, cuente con el soporte político y técnico necesario en su travesía por el sistema federal. Forma parte del conjunto, la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial y más recientemente, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, instancias a las que ya hemos hecho referencia.

Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos, el Seguro Social y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro que no forman parte de estos gabinetes.

Como los programas a cargo de la Dirección General de Evaluación no generan la información específica que las diferentes áreas de la SEP requieren para sustentar las actividades que con relación a la educación básica tienen asignadas, existen múltiples contactos y flujos de información entre éstas y las autoridades estatales. Circunstancias donde la señalada ausencia de un marco de operación ministerial, que dé sentido y coherencia a las distintas actuaciones genera una gran dispersión de la tarea de evaluación lo mismo que traslapes que afectan la realimentación a las entidades federativas. Y con ello, que los procesos de planeación a nivel central y local, poco tengan que ver con dichas “evaluaciones”.

Por la parte estatal, el desarrollo de las tareas de evaluación descansa primordialmente en las llamadas “áreas estatales de evaluación” adscritas a los Institutos o Secretarías Estatales de Educación. En lo que atañe a la intervención local, es oportuno mencionar que en la mayoría de los casos, la participación de los gobiernos municipales se restringe al mantenimiento de instalaciones y provisión de equipo a centros escolares, por lo que no existe propiamente una administración educativa a este nivel. En su lugar, las entidades federativas disponen de “órganos intermedios” con responsabilidades de coordinación y control, y de evaluación en ciertos casos, conforme a determinadas zonas geográficas.

En el siguiente cuadro, mostramos el conjunto de instancias en que descansa formalmente el ensamble intergubernamental. O mejor sería decir, vinculadas al manejo de las interdependencias de las acciones de evaluación dirigidas a la educación básica, distinguiendo en cada caso, la naturaleza de su origen y propósito.

CUADRO 5.9: INSTITUCIONES IMPLICADAS EN LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LA EVALUACIÓN

ORGANISMOS DE VINCULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL
A Nivel Central
Coordinación General de Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinar las tareas que realicen las Representaciones de la Secretaría en las Entidades Federativas. ▪ Ser el conducto para que las unidades administrativas, a que se refiere el presente reglamento, brinden la asesoría y apoyos necesarios a las autoridades educativas locales. ▪ Verificar y, en su caso, comunicar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la aplicación y el desarrollo en los estados de los lineamientos generales que emita la Secretaría en términos de la Ley General de Educación.
Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas:
<u>En materia de representación institucional:</u>
Representar a la Secretaría y a su titular ante las autoridades educativas de las entidades federativas y, en general, ante los órganos de gobierno de las entidades establecidas en éstas.
<u>En materia de enlace intergubernamental:</u>
Servir de enlace entre la Secretaría y las autoridades educativas estatales para formalizar el compromiso de éstas, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo y con el Programa de Desarrollo Educativo con el fin de dar seguimiento a su ejecución y evaluar sus resultados.

En materia de seguimiento de acuerdos:

Constatar el avance de los convenios celebrados entre la Secretaría y las autoridades educativas locales y brindar los apoyos necesarios, en su caso, para lograr su cumplimiento.

En materia de fomento de acciones conjuntas y complementarias:

Propiciar con las autoridades educativas de la entidad federativa, la realización de acciones conjuntas y complementarias que contribuyan al desarrollo del Sistema Educativo Nacional.

ÓRGANO COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Colegiado SEP-Autoridades Educativas Estatales

Consejo Nacional de Autoridades Educativas:

- Fijar los lineamientos de política para la elaboración de los programas educativos nacionales y el establecimiento de la normatividad correspondiente a los diversos tipos, niveles y modalidades del sistema educativo nacional.
- Recomendar, a la SEP, las metas de indicadores educativos nacionales, con base en las metas estatales y dar seguimiento al avance de las mismas.
- Evaluar la política nacional de calidad y equidad educativa, como el programa de escuelas de calidad, becas y los diversos programas de incentivos que se definan en la materia.
- Conocer y valorar los resultados de las evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- Promover mecanismos efectivos de participación social en la tarea educativa.
- Emitir recomendaciones generales relacionadas con el tema educativo a los gobiernos Federal y estatales.

ÓRGANOS DE COORDINACIÓN INTRA E INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE EVALUACIÓN

A Nivel Estatal

Áreas Estatales de Educación (AEE):

Órganos adscritos a las Secretarías o Institutos Estatales de Educación Pública encargados del desarrollo en los sistemas educativos de las entidades federativas, de las acciones de acciones de evaluación promovidas por la Dirección General de Evaluación (DGE) de la Secretaría de Educación Pública.

ÓRGANO DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE EVALUACIÓN

Colegiado DGE-AEE

Comité Técnico Interestatal de Evaluación

- Diseño de estrategias del Estudio de Evaluación de la Educación primaria (EVEP) iniciado en 1996.
- La formación de cuadros en evaluación educativa.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En otra perspectiva, la dimensión de las responsabilidades recibidas a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ha representado a las autoridades estatales importantes dificultades cuya incidencia varía en cada caso, con relación a distintos factores como la existencia previa de sistemas educativos locales, la magnitud de los servicios de naturaleza estatal y federal en cada entidad, la situación de predominio o equilibrio entre estos, las prestaciones laborales del personal estatal y federal, así como, la capacidad y experiencia operativa:

ingredientes cuya combinación produce graves disparidades en la organización de los servicios educativos.

Entre los de mayor importancia Schmelkes subraya el origen laboral: la administración integrada de los servicios en los estados –de acuerdo con la especialista- se ha visto obstaculizada porque los maestros de cada sistema tenían salarios y, sobre todo, prestaciones, muy diferentes, “[...]. En general, los maestros estatales se encontraban en condiciones más favorables que los federales. En casi todos los estados, sin embargo eran muchos más los maestros federales que los estatales, y la homologación solamente pueden hacerse “*al alta*”. Los estados no siempre han contado con los recursos para asumir esta responsabilidad”.⁷⁸ Por esta razón, y para evitar riesgos de orden político y sindical, algunos Estados operan simultáneamente ambos sistemas.

A diez años de traspasarse las competencias sobre la educación básica, y con ello las estructuras operativas, persisten aun problemas de integración entre las instancias encargadas de administrar por una parte, los servicios educativos creados por el Estado y por otra, de aquellos que les fueron transferidos por el gobierno federal. De 16 entidades con problemas al respecto, en 14 la prestación de los servicios de educación básica todavía no se realiza en forma integrada: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Sinaloa, Jalisco, Estado de México, Michoacán, San Luís Potosí, Tlaxcala, Chiapas, Guerrero y Veracruz.

El “ensamble” de las políticas educativas en la esfera intergubernamental se ve afectada por importantes diferencias en la capacidad institucional a nivel local para enfrentar lo que la descentralización implica, entre ellas la falta de una homologación organizacional. No nos referimos a la existencia de una administración diferenciada con las variaciones esperadas que en un sistema federal serían de lo más lógico, sino más bien, a la ausencia de ciertas especificaciones y capacidades mínimas para asegurar el curso de estas políticas. Las administraciones educativas a nivel local, se encuentran lejos de ser aparatos homogéneos, lo que en la práctica origina importantes dificultades, tanto en la coordinación entre las autoridades federales y estatales, como al interior de las propias entidades federativas.

La operación de programas compensatorios financiados con fondos del Banco Mundial y la necesidad de medir su impacto fueron el factor que detonó las acciones de evaluación en gran escala. El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) que

⁷⁸ Schmelkes, Sylvia (1997). "La Calidad Educativa en un Contexto de Descentralización", *Relatoría del Foro Internacional Innovación y Calidad Educativa*, Ciudad de México, 29-31 de mayo de 1997, p. 70.

operó de 1992 a 1995, en su etapa inicial incluyó a las entidades de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y con posterioridad a Hidalgo, entidades caracterizadas por un alto nivel de marginación. Los objetivos de este programa compensatorio de mediano plazo fueron: a) prolongar la permanencia en la escuela de los educandos de 6 a 14 años de edad en poblaciones con altos índices de reprobación y deserción; b) mejorar la preparación y motivación del personal docente de primaria, y c) fortalecer la organización y administración educativas.⁷⁹ A la Dirección General de Evaluación correspondió evaluar diversos aspectos del aprendizaje, mediante la realización de mediciones periódicas orientadas a detectar las variaciones en el nivel de aprovechamiento de los alumnos de las escuelas de educación básica beneficiadas por el programa. Se buscó conformar series históricas de datos y obtener un diagnóstico sobre los procedimientos de evaluación utilizados por los docentes en el aula, a fin de diseñar y aplicar estrategias orientadas a elevar su calidad, validar y establecer procesos para la autoevaluación escolar así como, difundir los resultados de aprendizaje en la comunidad escolar. Para alcanzar los propósitos anteriores, se definieron como líneas de acción:⁸⁰ (i) evaluación del aprendizaje, como parte de esta línea, además de información sobre los resultados del aprendizaje en los planteles que formaron parte de la muestra; (ii) evaluación en el aula, tuvo como objetivo experimentar estrategias de apoyo a la docencia, para mejorar los procesos de evaluación en el salón de clase; y (iii) autoevaluación y difusión de resultados. En lo que a esta línea corresponde, la finalidad fue mejorar los mecanismos de difusión y el uso eficiente de los resultados de la evaluación del aprendizaje.

A partir de la experiencia obtenida en la operación del PARE, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, diseñó un nuevo programa compensatorio el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB). Es justamente la implementación de este programa lo que obliga o permite a la SEP a iniciar en 1996, el establecimiento de *áreas de evaluación* en las entidades federativas, en un intento por dotar a la evaluación de un soporte institucional. El proceso que inicia en junio de 1996, tuvo entre sus propósitos establecer un órgano específico en cada entidad federativa con una estructura homogénea y con la capacidad para desarrollar las acciones de evaluación derivadas específicamente de los programas compensatorios como de los programas de evaluación que ya se encontraban en marcha. En este sentido, se planteó “crear y

⁷⁹ Ver: Secretaría de Educación Pública (1993). *La Función pedagógica del supervisor en el PARE*, SEP, México, p. 16.

⁸⁰ En ese mismo año, se difundieron informes a nivel global, estatal y escolar correspondientes al segundo levantamiento de datos del estudio de Evaluación del Aprendizaje. Se elaboró y proporcionó a las autoridades educativas de los cuatro estados, participantes en el programa, un reporte global relacionado con el tercer y cuarto levantamientos de datos, con el propósito de apoyarlas en la adopción de las medidas necesarias para corregir deficiencias en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Ver: Secretaría de Educación Pública (2000), *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, México, p 656.

capacitar grupos técnicos encargados de la evaluación educativa en los estados” como parte de una estrategia que llevaría a conformar sistemas estatales de evaluación. Aunque estas áreas han sido motivo de la inversión de importantes recursos, persisten hoy día dificultades para su consolidación. La falta de “apoyo político” de autoridades en diversos estados, se cuenta entre las principales razones que han impedido, más allá de su incorporación a la estructura formal de las Secretarías o Institutos de Educación Pública, su arraigo y consolidación operativa.

La elevada inestabilidad de los responsables políticos y administrativos de la educación en los Estados, y como parte de ello en el personal adscrito a las Áreas de evaluación, ha incidido en la continuidad de los proyectos y procesos de evaluación acarreando la necesidad de nuevas acciones de capacitación. Sobre este punto en particular, en lo que va de la presente administración (2001-2006) se han destinado a la capacitación del personal adscrito a estas áreas un total de 3,184.068 pesos: en 2001 fueron 718,000, en 2002 la cantidad ascendió a 1,394,068, y en 2003, se otorgaron 1,072,000.⁸¹

Otro de los factores que afectan la realización de las políticas en un sistema descentralizado, tiene que ver con lo que Agranoff denomina “mandatos sin financiamiento”: costos derivados del cumplimiento o la participación local en programas federales.⁸² Aunque la evaluación, como lo hemos señalado, es intrínseca de la responsabilidad de autoridades estatales como responsables de los servicios de educación básica en cada entidad, la participación en las acciones de esta naturaleza auspiciadas por la Administración Central se percibe como “actividad adicional” que ocasiona “gastos adicionales”.

En el contexto de la discusión relacionada con la insolvencia de autoridades locales para administrar los servicios transferidos por la Federación en 1992, esto adereza las dificultades del entrelazamiento intergubernamental de la política de evaluación. Según refiere la propia fuente oficial, los tareas de evaluación han estado en riesgo por incidencias relacionadas con el manejo de los recursos “sin embargo, éstas fueron salvadas al recurrir a mecanismos de emergencia que permitieron no afectar los procesos de evaluación”.⁸³ Con la finalidad de que las autoridades locales dispongan de recursos para realizar las actividades de evaluación, se han radicado fondos en el presupuesto asignado a las secretarías de educación en los Estados.

⁸¹ Información proporcionada por Unidad de Enlace para la Transparencia y el Acceso a la Información en la SEP, 5 de agosto de 2003.

⁸² Agranoff Robert, op. cit., pp 135-136.

⁸³ Velázquez Castañeda, Víctor Manuel (2000). "Hacia una cultura de la evaluación". En: SEP, *Memoria del quehacer...*, p. 681.

Cabe decir, sin embargo, que no siempre los recursos se destinaron a ello, como ocurrió en 1997, cuando de acuerdo al Titular de la Dirección General de Evaluación de la SEP-, por *confusiones técnicas* en ciertos casos las autoridades estatales “[...] al recibir los recursos asumieron que se trataba de un apoyo adicional para cubrir sus prioridades”;⁸⁴ léase: prioridades distintas a la evaluación. Lo cual creó incertidumbre y desfase en las actividades de que en materia de evaluación se tenían programadas.

A problemas de esta naturaleza hizo mención el entonces Subsecretario de Planeación y Coordinación Educativa de la SEP, quien se refirió a la preocupación de la autoridad nacional porque los fondos transferidos fueran empleados expresamente en la educación y aprovechados en forma debida. Aunque reconocía que esto sucedía en la mayor parte de los estados, señaló que algunas entidades federativas sostenían parcialmente los subsistemas de educación básica de origen estatal con recursos aportados por la federación, “en vez de hacerlo con el esfuerzo fiscal propio, lo cual provoca una merma en la base del financiamiento educativo.”⁸⁵

El acontecer de las acciones de evaluación en el ámbito intergubernamental se ha visto incidida por la falta de confiabilidad en las administraciones estatales. La logística de levantamiento de datos del Programa de Carrera Magisterial -cuyo propósito es incrementar la calidad de la educación en los planteles de educación básica mediante el reconocimiento y estímulo de los maestros, a través de incentivos económicos que se otorgan a los docentes según los resultados que obtienen al ser evaluados- incluía hasta 1995, la participación de funcionarios locales en la evaluación de preparación profesional de los docentes: como coordinadores de los centros de aplicación, o bien como aplicadores directos de los exámenes respectivos. Sin embargo, desde 1996 al detectarse “fugas de información”, la Dirección General de Evaluación con apoyo de las representaciones de la SEP en cada una de las entidades federativas, decidió centralizar el proceso aplicando directamente las pruebas en más de 600 sedes. En lo que corresponde al procesamiento de los datos que se obtienen en cada uno de los levantamientos, se presentaron casos de alteración de respuestas. Esto al lado de demoras en la entrega de los resultados, asociadas en buena medida a la falta de personal y equipo necesario para desarrollar estas actividades en los propios estados.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Véase Mancera Corcuera, Carlos y Luis Vega García (2000). “Oportunidades y retos del federalismo educativo: el camino recorrido 1992-2000”, en SEP, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, México, p. 78.

Asociada a la promoción de las Áreas Estatales de Evaluación, se encuentra la instalación del denominado *Comité Técnico Interestatal de Evaluación* como un espacio para el acuerdo y consenso en la materia. El comité se estableció formalmente en 1997 como un organismo colegiado integrado por los titulares de todas las Áreas de Evaluación Estatales del país y coordinado centralmente por la Dirección General de Evaluación. Cabe decir que durante el periodo de la presente administración, se ha reunido en dos ocasiones: la primera en agosto de 2002, la segunda en mayo de 2003. Consultada al respecto, la DGE informó que los asuntos tratados en la primera sesión fueron: el programa de actividades septiembre-diciembre 2002, la evaluación de la educación preescolar, la utilización de la página electrónica de “sistema nacional de evaluación educativa” y la estrategia de difusión de resultados del Programa de Escuelas de Calidad I. En la reunión de Mayo de 2003, se discutieron: el programa anual de trabajo, la organización de las mediciones de la educación preescolar, la organización de la medición de estándares nacionales y la medición del Programa de Escuelas de Calidad I y II.⁸⁶

Entre los indicadores más importantes sobre la necesidad de fortalecer e institucionalizar la coordinación intergubernamental en la gestión de las políticas educativas, se encuentra el establecimiento en septiembre del 2001 del “Consejo Nacional de Autoridades Educativas” (CNAE), como órgano auxiliar a la Secretaría de Educación Pública y de las secretarías o equivalentes en las entidades federativas. Entre sus objetivos pueden citarse: organizar y articular el funcionamiento de los sistemas educativos nacional y estatales en sus diversos tipos, niveles y modalidades, propiciando su correcta planeación y evaluación, y actuar como escenario de concertación de las políticas y programas federales con los gobiernos locales en el que se discutan y construyan acuerdos que garanticen su correcta implementación.⁸⁷

No obstante, en opinión de especialistas del *Observatorio Ciudadano de la Educación*, la instalación del CNAE “fue solamente un acto simbólico”, en virtud de que dicha instancia además de carecer de fundamento jurídico, carece de claridad en cuanto a cuáles son o debieran ser, sus características operativas: “[...] hasta ahora el

⁸⁶ Información proporcionada por la Dirección General de Evaluación a través de la Unidad de Enlace para la Transparencia y el Acceso a la Información en la SEP, 18 de septiembre de 2003.

⁸⁷ La creación de este órgano colegiado se prevé pueda ocurrir mediante decreto de ley o como reglamento de los artículos 17 y 31 de la Ley General de Educación, y el mismo estará conformado de acuerdo a lo siguiente: el Secretario de Educación Pública, quien será el Presidente del mismo; los Secretarios (o equivalentes) encargados del ramo educativo de las entidades federativas; los subsecretarios de la Secretaría de Educación Pública; el Director General del CONACYT; el Director General del CONAFE; el titular del organismo nacional a cargo de la educación permanente (en proceso de creación); el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES; el Presidente de la FIMPES; así como, el subsecretario de Planeación y Coordinación fungirá como Secretario Técnico del Consejo. Ver: en Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición...op. cit.

CNAE no es un organismo formal y tampoco se sabe si en él participarán solamente el titular y subsecretarios de la SEP y los secretarios de educación de los estados, como ha sucedido en las reuniones celebradas, o si se ampliará a otras áreas del sector educativo. Igualmente, por lo que se conoce, no se ha formado una agenda de temas ni se han establecido prioridades".⁸⁸ Consultada al respecto, la propia Secretaría de Educación Pública, admitió efectivamente que el consejo en cuestión carece de estructura jurídica: "[...] no existe formalmente la estructura jurídica del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, es decir, no se ha reunido dicho Consejo como tal porque no existe jurídicamente". Añadió que a la fecha, se realizan los estudios que permitan su creación legalmente.⁸⁹

Lo cierto es que aunque las reuniones no tienen el carácter formal de "consejo nacional", los titulares de las áreas de educación de los gobiernos de los estados y el Secretario de Educación Pública se han reunido en lo que va de la presente administración en nueve ocasiones. Y, entre los temas tratados figuran: el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), la oferta y demanda de la educación media superior y superior, el estudio de la creación del propio Consejo Nacional de Autoridades Educativas, la reforma de la educación preescolar, la reforma a la Ley General de Educación Superior, el Programa de Carrera Magisterial, la realización de actividades y ceremonias tendientes a la "Celebración del CCL Aniversario del Natalicio de Don Miguel Hidalgo y Costilla", las actividades de CENEVAL, así como, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003.

El tema de la evaluación de la educación básica, por supuesto, también ha formado parte de la agenda de dichas reuniones, donde fue objeto de análisis el documento "*Elementos para la Política Nacional de Evaluación de la Educación Básica*".⁹⁰ Propuesta elaborada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa que plantea, de acuerdo al propio documento, el conjunto de elementos que a su juicio deberán tomarse en consideración para definir la política nacional de evaluación educativa. De igual manera, destacan los acuerdos de la reunión celebrada los días 28,29 y 30 de abril de 2003, sobre la necesidad de difundir los resultados de la evaluación por escuela.

⁸⁸ Observatorio Ciudadano de la Educación (2000). "CNAE: ¿Respuesta a los problemas de la Federalización Educativa", *Comunicado 71*, Febrero 8.

⁸⁹ Información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública a través de la Unidad de Enlace para la Transparencia y el Acceso a la Información en la SEP, 7 de agosto de 2003.

⁹⁰ Martínez Rizo, *Elementos para...*, op. cit.

Una realidad, es que las relaciones y coordinación intergubernamentales en torno a la evaluación de la educación básica han ocurrido esencialmente a partir de los programas iniciados por la SEP, prevaleciendo la perspectiva y las acciones federales, propiciado en cierto modo, por la falta de un papel más activo por parte de las autoridades estatales. Si bien, la administración central tiene obviamente su responsabilidad en los hechos, hay que recordar que la materialización de las políticas educativas como la de evaluación, no puede ser en las condiciones actuales, caracterizadas por la fragmentación jurisdiccional y el debilitamiento de los mecanismos que hacen posible el control desde el centro, sino logro o fracaso colectivo de las autoridades en sus diferentes niveles.

Por otra parte, de acuerdo con los propósitos de este trabajo de investigación, conviene distinguir entre la evaluación educativa como tal, que puede tener lugar a través de programas como el *Programa de Escuelas de Calidad* (PEC) o del *Programa de Carrera Magisterial*, y la evaluación del impacto operativo de los propios programas; en este sentido, el PEC ofrece elementos novedadosos. El PEC, que constituye uno de los componentes más visibles en la política educativa de la actual Administración, pretende, según objetivos oficiales, reducir la incidencia de los factores la gestión escolar y el logro educativo, entre ellos: el estrecho margen de que dispone la escuela para tomar decisiones, la falta de una cultura de planeación y evaluación, los múltiples requerimientos administrativos que limitan a directivos escolares para ejercer un liderazgo, la escasa comunicación entre la comunidad escolar, el ausentismo, el uso ineficaz de los recursos, la escasa participación social, o las deficiencias en infraestructura y equipamiento.

El PEC, parte de la premisa que la clave para elevar la calidad de la educación no reside sólo en mejorar los insumos, sino en la capacidad de organización de las escuelas y el esfuerzo para orientar sus tareas al propósito de que los estudiantes aprendan. En tal sentido, presume que si maestros, directivos, alumnos y padres de familia forman una auténtica comunidad, ésta podrá tener la capacidad de identificar sus necesidades, problemas y metas orientadas a mejorar la calidad del servicio. Originalmente, el programa consideraba como población objetivo a escuelas que atienden a estudiantes indígenas y con necesidades educativas especiales; a las llamadas escuelas multigrado; a campamentos que atienden estudiantes migrantes; así como a centros comunitarios. Para 2006, sin embargo, se pretende que preferentemente atienda escuelas urbano-marginadas.

En materia de evaluación del PEC, se pueden distinguir tres niveles: la que tiene lugar al interior de los propios planteles (autoevaluación); la que corresponde

llevar a cabo a autoridades federales y locales a través de las áreas estatales de evaluación; y la evaluación externa, que de acuerdo con lo estipulado en la fracción IV del artículo 52 del Presupuesto de Egresos de la Federación –y en lo que respecta al Ejercicio Fiscal 2005-, estará a cargo de una institución académica y de investigación designada por la SEP. Tarea que fue asignada al *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*,⁹¹ así como a *Heurística Educativa*,⁹² organización consultora externa de la SEP.

Las reglas de operación prevén la existencia de una contraloría social a con el propósito de incorporar a la ciudadanía en el control, vigilancia y evaluación del Programa. Al respecto se dispone que la Coordinación Nacional y las Coordinaciones Generales Estatales del PEC, deberán promover las acciones de contraloría social tendientes a informar a la población, y especialmente a los beneficiarios del Programa.

Para lo anterior, se tomarán en cuenta indicadores cuantitativos y cualitativos referidos al impacto en la transformación de las escuelas incorporadas al Programa, entre ellos: escuelas incorporadas, alumnos beneficiados, participación financiera de las entidades federativas, participación financiera de los municipios y sector privado y social, escuelas de la población objetivo de media a muy alta marginalidad, aprovechamiento y deserción escolares.

Se suele destacar de este programa: la centralidad en lo pedagógico, la habilidad para tratar con lo complejo, trabajo en equipo, la apertura al aprendizaje y a la innovación, el asesoramiento y la orientación, la culturas organizacional orientada por una visión de futuro, así como la intervención de carácter sistémico y estratégico. En opinión de Álvarez Gutiérrez, al ubicar a las escuelas como columna vertebral del sistema educativo, el PEC promueve una coordinación organizacional intra e interinstitucional porque entrelaza acciones de carácter federal y local en favor de las escuelas:

“El PEC ha implicado también un replanteamiento de las funciones y responsabilidades de los gobiernos federal, estatal y municipal en materia educativa, al propiciar que las entidades federativas impriman un sello propio a la organización y operación de los procesos de focalización, capacitación, dictaminación y selección de escuelas

⁹¹ Ver: Bracho, Teresa (Coord) (2004). *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad 2004*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

⁹² Ver: Loera Varela, Armando (2005). *Cambios en las escuelas que participan en el PEC, 2001-2004*, (Evaluación Cualitativa del Programa Escuelas de Calidad), Heurística educativa, Marzo.

*participantes en el Programa, así como en su acompañamiento técnico, administrativo y financiero”.*⁹³

Efectivamente, la operación del programa en muchos sentidos se alinea con una estructura federal, en el sentido que partiendo de la centralidad de la escuela, prevé la intervención articulada de áreas administrativas pertenecientes distintos órdenes de gobierno, y que son responsables de la planeación, actualización de personal docente y directivo, investigación, diseño y producción de materiales didácticos, infraestructura y equipamiento, programas compensatorios, participación social, así como de la evaluación. Representa, desde este punto de vista, un modelo a seguir en el diseño e implementación descentralizada de políticas en este campo de la actividad pública. La cuestión es que únicamente opera bajo este esquema, una parte de las escuelas públicas de educación básica: según cifras oficiales, durante el ciclo escolar 2002-2003 se atendieron 9 mil 820 escuelas primarias y telesecundarias de un universo de 134 mil posibles.

En suma, el desarrollo de las políticas educativas enfrenta en el escenario intergubernamental problemas derivados no sólo de la falta de sintonización entre niveles de gestión, sino de la falta de capacidad en el ámbito local. Trabas de orden político, financiero, y organizacional afectan el *desdoblamiento* de este tipo de políticas en las entidades federativas. El conjunto de condiciones mencionadas en este apartado, hace que las acciones de evaluación auspiciadas por la autoridad nacional sigan trayectorias donde su gestión y más aun su articulación, se tornan muy complicados. Semejantes circunstancias son terreno fértil de tentativas de recentralización o suplantación de funciones que en aras de la eficacia, pueden llevar a la postre a nuevos rezagos en la capacidad de gobierno en el ámbito local.

5.7 ESCENARIO LEGISLATIVO

De acuerdo a la doble división que el ejercicio del poder presenta en un sistema federal, la división *vertical* de competencias entre el Estado central y los estados constituyentes y la división *horizontal*, o que alude a la separación de la autoridad del Estado los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el presente apartado explora la segunda de las divisiones mencionadas, específicamente la vertiente de interacción: ejecutivo-congreso. En términos de que tal conexión afecta, limita o permite el

⁹³ Álvarez Gutiérrez, Jesús (2003). “Reforma educativa en México: El programa escuelas de calidad”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 1, No. 1, (<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Alvarez.pdf>), s.p.

desarrollo del quehacer gubernamental en esta materia. La revisión parlamentaria – monitoreo y supervisión del ejecutivo y la implementación de las políticas- da lugar a investigaciones, audiencias públicas, críticas e informes sobre la operación de un programa, que pueden traducirse en restricciones presupuestales, o bien, derivar en apoyo fiscal y político.

En su conjunto, los diferentes condicionamientos que impone la interacción ejecutivo-congreso dependen fundamentalmente de la naturaleza del régimen político de gobierno, es decir, de la estructura de poder y de las relaciones entre los distintos órganos en que se delega el ejercicio del mismo. Lo que tiene en el parlamentarismo y el presidencialismo, dos de sus variantes principales: la primera con una supremacía política en los asuntos del gobierno, por parte del poder legislativo; la segunda, con la preponderancia del poder ejecutivo sobre las otras ramas del poder del Estado. Para nuestros propósitos, considerando las características del régimen político mexicano, lo anterior representa otra de las formas que asumen las relaciones de interdependencia gubernamental, cuya gestión tiene importantes consecuencias en el diseño y puesta en práctica de las políticas.

Diversos eventos ocurridos a finales del año 2000 precipitaron que la evaluación se situara más allá del sector educativo, como un asunto de interés público motivando el debate entre diversos actores. A fines del sexenio 1994-2000, la Secretaría de Educación Pública fue cuestionada por el supuesto ocultamiento o negativa a publicar los resultados “desfavorables” de diversas evaluaciones. Meses más tarde, en septiembre del 2001, se divulgaron los resultados de la evaluación del aprendizaje organizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en la que México obtuvo el penúltimo lugar de 32 participantes, sólo delante de Brasil quien ocupó el último sitio.⁹⁴

En semejante contexto, el tema de la evaluación convocó no sólo a los actores tradicionales del sistema educativo, sino a un conjunto de nuevos actores con diferentes perfiles y perspectivas. Las opiniones, reflejaron en muchos sentidos, el abanico de

⁹⁴ Sólo como ilustración de lo anterior, hay que señalar que en el campo de la lectura, la evaluación del PISA toma en cuenta cinco niveles de capacidades, en orden creciente: poder captar la idea principal de un texto y localizar una información puntual; hacer inferencias sencillas a partir de lo que se lee y localizar informaciones más complejas; integrar conocimientos dispersos; evaluar el texto y comprender matices finos o información implícita, dominar plenamente la lectura y manejar hipótesis con sentido crítico. En los países que resultaron en los primeros lugares -Japón, Corea y Finlandia-el 20% de los alumnos se ubicó en el quinto nivel de lectura y menos de 5% estuvo por debajo del nivel más bajo; en México sólo 0.9% alcanzó el quinto nivel, el 28% que apenas clasificó en el nivel uno, mientras que 16% no alcanzó el nivel más bajo. El puntaje de México en esta área fue de 422, en tanto que el del primer lugar -Finlandia- se ubicó en 546, siendo de 500 el promedio general. En matemáticas y ciencias, áreas en las que Japón y Corea ocuparon los primeros lugares con más de 550 puntos en ambos, México quedó en penúltimo con 387 y 422 puntos, en tanto que Brasil el último lugar con 334 y 375 puntos respectivamente.

aspectos e inquietudes asociados al interés de autoridades educativas, representantes sindicales, académicos, partidos políticos y grupos sociales. Situación lógica, considerando que la evaluación en el ámbito educativo, como toda evaluación, tiene multiplicidad de horizontes, usos y usuarios. El desarrollo de estas discusiones tuvo entre sus escenarios al Congreso de la Unión. El establecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) –cuya existencia fue prevista por el equipo de transición de Vicente Fox y recogida por el Programa Nacional de Educación 2001-2006 como parte esencial en la consolidación de un sistema nacional de evaluación-, sus alcances, su autonomía, y la eventual intervención del poder legislativo en ello, fueron temas que concentraron la atención en el debate.

A principios de la administración de Vicente Fox, de cara al compromiso contraído durante su campaña presidencial, de crear un órgano para evaluar la calidad de la educación centrado en la medición de los resultados del aprendizaje, la propia Secretaría de Educación Pública solicitó a algunos funcionarios, su opinión sobre el proyecto, especialmente acerca de la figura jurídica del mismo. En el documento denominado “Instituto Nacional para la Evaluación Educativa”, de febrero de 2001, se planteaban dos posibles alternativas. La primera, como *órgano público descentralizado*, creado por decreto del ejecutivo, en cuyo caso, se argumentaba que al prescindirse de la autorización del Congreso, el proceso de conformación del Instituto sería más expedito y apegado a las necesidades del sector y la Secretaría: “lo que representa claras ventajas operativas y un margen de maniobra más amplio para la SEP”. No obstante, el documento advierte que en tales condiciones, el INEE surgiría con un menor consenso social que pudiera más adelante afectar su credibilidad. La segunda opción, como *órgano público descentralizado autónomo o sectorizado*, lo cual, haría necesaria la intervención del poder legislativo en su autorización. En este escenario, se preveía que el establecimiento sería “más largo y complicado” y la decisión final sobre su orientación y funcionamiento en cierta medida saldría del control del sector y la Secretaría. Se sostenía sin embargo, que la “ganancia” sería en términos de legitimidad y consenso, por consiguiente, en mayores posibilidades de interlocución con los diversos grupos de interés, al tiempo que le daría mayor fuerza a los juicios que emitiera el organismo.

En un contexto donde la discusión se salió de los contornos del sector educativo, el asunto atrajo el interés de la opinión pública, representantes sindicales, especialistas, y de manera singular, de grupos parlamentarios. Destaca en este sentido, la realización del Seminario “Marco Normativo para la Calidad Educativa”, organizado por la Comisión de Educación y Cultura del Senado y su homóloga de la Cámara de Diputados, con la participación de la SEP, la OCDE y la UNESCO. Evento

realizado el mes de abril de 2002, en ambas sedes legislativas de la Ciudad de México.

Con el propósito de ubicar las posiciones de algunos actores relevantes en torno a la naturaleza del acto jurídico-administrativo que daría lugar al instituto, sobre su operación, la composición de su órgano directivo y la eventual intervención del poder legislativo en ello, hacemos una presentación enunciativa de éstas:

Secretarios de Educación en las Entidades Federativas:

En un sondeo de opinión realizado por el diario *Reforma* en marzo de 2002, nueve Secretarios de Educación estatales, respaldaron que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) sea creado por la vía de una iniciativa de ley aprobada por el Congreso de la Unión: Campeche, Oaxaca, Colima, Veracruz, Sinaloa, Jalisco, Durango, Morelos y Tabasco. Los titulares de Educación de Aguascalientes, Baja California y Guanajuato consideraron que la mejor forma es un decreto presidencial, ya que, es el camino más corto. A favor de cualquiera de las dos maneras se pronunciaron los Secretarios de Tlaxcala e Hidalgo.⁹⁵

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación:

En el contexto del evento antes mencionado, la dirigencia sindical se manifestó por una evaluación integral del sistema educativo que tome en cuenta a sus actores, sus resultados, contenido y procesos. En tal sentido, se pronunció porque se destine a la educación el 8 por ciento del producto interno bruto, porque la evaluación atienda la infraestructura de las escuelas, el equipamiento, material de apoyo y acceso a la tecnología, grupos reducidos de alumnos, oportunidades de actualización y superación personal, y reconocimientos y estímulos para los trabajadores. Antes de "someterse a una evaluación" -externa-, el SNTE estima esencial analizar las condiciones en que se encuentra el sistema educativo y los miles de maestros de educación básica del país, ya que perciben salarios muy por debajo de lo que reciben los docentes de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).⁹⁶ La creación de una instancia de este tipo –para la dirigencia magisterial- no debería tener sólo como objetivo la evaluación de los maestros, sino también de las autoridades y de todos los actores que se relacionan con la educación.⁹⁷ Sobre el órgano de evaluación en proyecto, la posición de los dirigentes reflejaba una aparente ambigüedad. Por un lado, Ochoa Guzmán, secretario general del SNTE, afirmaba: "Estamos por la evaluación, pero que se valore a fondo todo el sistema educativo nacional y que el órgano evaluador funcione como un sistema paralelo; no como un ente autónomo, ni independiente".⁹⁸ Por otro, Guillermo Aréchiga, secretario de organización de la agrupación, sostenía que "la participación del poder legislativo en el diseño de lo

⁹⁵ Nueve de 16 Secretarios de Educación estatales, consultados por el diario *Reforma*, respaldaron que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) sea creado por la vía de una iniciativa de ley aprobada por el Congreso de la Unión. Ver: "Apoyan estados crear instituto por ley", *Diario Reforma*, México, 15 de marzo de 2002.

⁹⁶ Guerrero Claudia (2002). "Pide SNTE iniciar evaluación educativa", *Diario Reforma*, México, 15 de mayo.

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Opinión expresada por Rafael Ochoa Guzmán Secretario General del SNTE, durante el Congreso Extraordinario de la sección 54 del SNTE, el 19 de abril del 2002.

que será el INEE ayudaría a garantizar que esa instancia cuente con verdadera autonomía: "para nosotros es indispensable que este sistema de evaluación esté normado por el Congreso, que sea autónomo y que rinda cuentas, fundamentalmente al Poder Legislativo, para que haya un equilibrio real de poderes".⁹⁹

Entre la comunidad de investigadores y especialistas, destacamos las opiniones de Carlos Ornelas, profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, de Sylvia Schmelkes, profesora-investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, así como de Pablo Escandón Cusi, presidente del Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C, quienes también fijaron su posición al respecto:

Carlos Ornelas, Universidad Autónoma Metropolitana:

Se pronunció por un cambio a la Ley General de Educación a la que consideró "centralista y restrictiva". Lo anterior de acuerdo con el investigador, sirve de argumento para que se conciba al instituto de Evaluación como un simple colaborador de la Secretaría de Educación Pública en materia de evaluación.¹⁰⁰ Al respecto, hizo patente su desacuerdo con que la Junta Directiva -órgano de gobierno- del INEE este bajo la presidencia el secretario de Educación Pública. Más aún, que en ella participen subordinados directos suyos, como el subsecretario de Educación Básica y Normal, el director general del CINVESTAV, el rector de la UPN, así como el director general del Instituto Mexicano del Petróleo. "No entiendo por qué un funcionario de un área tan alejada de la política educativa debe ser parte de esta Junta". El especialista cuestiona: ¿Cómo pueden ser las evaluaciones independientes de las autoridades cuando su principal órgano de gobierno está dominado por autoridades? El instituto -afirmó Ornelas- está muy por debajo de lo esperado y con una estructura de nacimiento que se puede convertir en una pesadilla burocrática.

Sylvia Schmelkes, Departamento de Investigaciones Educativas (CINVESTAV-IPN):

Planteó la evaluación del sistema educativo en una doble dimensión: interna y externa; (i) la evaluación interna que proporciona información sobre alumnos, sobre maestros, o sobre escuelas en lo individual, "El maestro seguirá siendo quien evalúe a sus alumnos y quien defina sus niveles de logro y su promoción o retención en el grado"; (ii) la evaluación externa, que ofrezca información sobre la marcha de la educación nacional y sobre su evolución; que señale el estado de la situación del país respecto de la calidad de la educación que se imparte en función

⁹⁹ Opinión expresada por Guillermo Aréchiga, Secretario de Organización del SNTE, en su participación en el Seminario Marco Normativo para la Calidad Educativa, Congreso de la Unión, México, 24 de abril del 2002.

¹⁰⁰ Esto por lo que establece en los artículos segundo y tercero del decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, donde se prevé por un lado, que: "[...] el Instituto tendrá por objeto ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación", por otro: que para cumplir con ese fin, "... el Instituto colaborará con la Secretaría de Educación Pública en las evaluaciones que ésta deba realizar..." Ver: Ornelas Carlos (2002). "La autonomía ausente", *Diario Reforma*, México, 2 de septiembre.

de los resultados del aprendizaje, y proporcione información acerca de los factores que inciden sobre la calidad que puedan ser modificados desde el sistema. Este tipo de evaluación, "[...] debe ofrecer información acerca de los diferentes tipos de escuela y regiones del país". En este sentido, para la especialista, se requiere de un organismo de evaluación externo a la Secretaría de Educación Pública, que tenga como propósito ayudarlo a cumplir mejor sus funciones normativa y compensatoria, y que a ella y a sus contrapartes en los estados les proporcione información que conduzca a decisiones que coadyuven a mejorar la calidad y la equidad de los servicios educativos que ofrecen.

Pablo Escandon, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C:¹⁰¹

Al sostener que no existe una política nacional de evaluación educativa, Escandon Cusi afirma que el INEE carece de verdadera autonomía, al integrar un Consejo Directivo por una mayoría de funcionarios públicos, y al depender económicamente del gobierno. Considera que los cuerpos directivos del INEE aparecen sumamente recargados: 15 miembros en la Junta Directiva, 16 especialistas en el Consejo Técnico, 32 responsables de las áreas de evaluación educativa de las entidades integrantes de la Federación conforman el Consejo Consultivo. Puesto que un total de 63 personas integran los órganos superiores del INEE, en opinión del especialista, puede esperarse una complicada y lenta toma de decisiones, "Se corre el riesgo de crear un elefante blanco y no un organismo ágil, flexible y eficiente". Por otro lado, sostiene que el Instituto debe publicar los datos que arrojen las evaluaciones y no sólo los análisis que se hagan sobre las mismas. Esto es planteado por el autor a partir de lo que establece la fracción VII del artículo 3o. del decreto indica que el INEE "difundirá los resultados de los análisis que realice". Estima que ciudadanos y sus organizaciones pueden hacer sus propios análisis y derivar sus propias conclusiones.

Aunque las relaciones entre el ejecutivo y el congreso pueden ser armónicas o antagónicas, entre otras razones, por el grado de unidad o rivalidad dentro de esta última rama del poder público, en el caso que nos ocupa -Legislatura LVIII-, no se debió a ello. Excepcionalmente entre representantes de los principales partidos políticos de las integrantes de las comisiones legislativas relativas a la educación, existían coincidencias sobre el origen y figura legal, así como en importantes aspectos operativos del instituto en proyecto.

Así, por ejemplo, para el **Partido de la Revolución Democrática (PRD)**, era claro que la evaluación del Sistema Educativo Nacional debería estar a cargo del INEE, y planteaba su "ciudadanización" a través de la intervención del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación en las instancias de decisión y actividades de consulta del instituto. Lo mismo, que del concurso de los Consejos Municipal y Escolar de Participación Social en las evaluaciones realizadas por el

¹⁰¹ Ver Escandon Cusi, Pablo (2002). "La moneda esta en el aire", *Diario Reforma*, México, septiembre.

organismo.¹⁰² Relacionada con lo anterior, era su petición de reformar la Ley General de Educación, para dar atribuciones a los consejos y para impedir que la SEP sea juez y parte en el proceso de evaluación.¹⁰³ Para este grupo parlamentario resultaba esencial que el Congreso de la Unión participara en la designación del director del INEE.

En consonancia con este planteamiento, el **Partido Acción Nacional (PAN)**, se manifestó porque el Congreso participara en el nombramiento del director del INEE, con base en un argumento similar: "el Gobierno no debe ser juez y parte en un asunto tan importante como la evaluación educativa".¹⁰⁴

Por su parte, el **Partido Revolucionario Institucional (PRI)**, también se pronunció a favor de que el Instituto tuviera las características de autonomía orgánica y de independencia deseables para la tarea a emprender. Para lo cual, consideró indispensable que la base legal del Instituto proviniera de una Ley del Congreso y no de un decreto del Ejecutivo.¹⁰⁵

Así, después de que entre la SEP y legisladores parecía haber un acuerdo tácito de avanzar hacia la construcción del INEE en esa dirección, en un acto que fue calificado como "madruguete" o "albazo" por varios legisladores, que expresaron su insatisfacción de que el ejecutivo no hubiese recogido sus planteamientos, el 8 de agosto de 2002, Fox Quesada anunció que el decreto presidencial para la creación del instituto se encontraba listo. Al optar por la creación del instituto como un acto unilateral del ejecutivo, se prefirió correr el riesgo de la deslegitimación, de la menor credibilidad y consenso, y más todavía, de la falta de estabilidad y continuidad, debido a la ausencia de proyectos de largo plazo – transexenales-, y con sentido de futuro que caracterizan la política mexicana. Todo ello, a cambio de mayor rapidez en su proceso de creación y de un mayor control sobre su funcionamiento.

El escenario legislativo representa uno de los puntos obligados del itinerario de la política educativa, la manera en que las dependencias del ejecutivo gestionan las relaciones que en este ámbito se producen, afecta su diseño e implementación. O mejor sería decir, que las políticas se elaboran también en la interacción en la

¹⁰² Ver: Iniciativa de Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, presentada por la Bancada del PRD en sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 14 de agosto del 2002.

¹⁰³ En opinión de Miguel Bortolini, entonces integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, la propuesta de creación del INEE debería haber salido del Legislativo, "[...] en la pasada administración el Secretario de Educación ocultó resultados de evaluaciones donde México fue reprobado, por eso el director del Instituto no debería surgir del propio Gobierno".

¹⁰⁴ Salazar Claudia (2002). "Demanda Congreso participar en el INEE", *Diario Reforma*, México, 11 de agosto.

¹⁰⁵ Discurso del Senador José Natividad González Paras al referirse al presupuesto 2003 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, 5 de septiembre de 2002.

interacción entre estas ramas del poder público. Se traduce en críticas, restricciones o en apoyo político y presupuestal.

Por otro lado, cabe mencionar que en la discusión reciente sobre el tema la falta de distinción entre la existencia de un sistema nacional de evaluación educativa y el tema del propio instituto. Aunque ello puede tener explicación en el hecho de ésta haya sido convocada en torno al establecimiento del organismo y para examinar sus actividades a dos años de operación, es preciso admitir que, en muchos sentidos, se ha relegado el carácter complejo de la tarea evaluativa. En el sentido, de que en la estructura actual del sistema educativo, particularmente en lo que atañe a la educación básica, no puede ser concebida, sino como una tarea descentralizada, y pública; como un conjunto interdependiente de múltiples procesos distribuidos espacial y funcionalmente, del cual en todo caso, el instituto es solamente una parte.

5.8 ESCENARIO ESCOLAR

Hablar de coordinación de la tarea de evaluación en el ámbito escolar, debe entenderse no sólo como una acción en lo interno sino con el exterior. Es referirse al desarrollo de una capacidad propia de evaluación tanto como a su eslabonamiento con la tarea de las administraciones públicas educativas a nivel local, estatal y -en última instancia- nacional. Aunque la evaluación debe buscar mejorar la toma de decisiones en los distintos niveles de gestión del sistema educativo, reviste especial importancia en el ámbito escolar por ser ahí donde se materializa la política educativa: "la evaluación de la escuela por la escuela", comúnmente llamada "autoevaluación", representa la "primera piedra" en la construcción de una evaluación endógena del sistema educativo.

Si bien, el centro escolar constituye la fuente de información primaria para la medición del aprendizaje y la valoración de sus factores contextuales, no debe deducirse, que el papel de los planteles sea meramente instrumental, como suministradores de información. Entre la variedad de actores que participan en la gestión educativa, no debiera olvidarse que la escuela ha de ser la instancia donde primordialmente se perciba la utilidad de la evaluación: donde esta tarea posee una finalidad *per se*. En esta perspectiva cobra sentido hablar de la articulación externa de la tarea evaluativa, ya que, el servicio que ahí se presta, constituye también el fin último de las tareas sustantivas a cargo de los distintos niveles de responsabilidad ascendentes; consecuentemente de su coordinación.

Tres son las aportaciones fundamentales que en opinión de Tiana, realiza la evaluación del centro escolar a la mejora de la educación. La primera, porque proporciona un conocimiento detallado de los procesos de enseñanza-aprendizaje. En ese sentido, permite conocer cómo se construye la realidad educativa, apreciando los aspectos más cualitativos de la misma y respetando al mismo tiempo su complejidad. Con ello, la evaluación de los resultados educativos adquiere una nueva perspectiva, al ponerlos en conexión con las condiciones y variables que los determinan, de manera muy singular, con la organización y el funcionamiento del centro escolar. La segunda, porque la evaluación a este nivel constituye una base sólida para la propuesta y la adopción de programas individualizados de mejora. Siendo en los centros donde se determina la calidad de la educación, se comprenderá la importancia que adquiere su evaluación, al permitir la detección de los puntos fuertes y débiles de su funcionamiento. La tercera, porque la evaluación de los centros permite "iluminar" la situación general del sistema educativo, a través del análisis de algunas de sus concreciones. En su reflexión, el especialista agrega: "[...] movidos por ese propósito de desvelar la realidad educativa tal y como se presenta en su encarnación escolar, los mecanismos de evaluación permiten arrojar luz sobre el interior de la mencionada caja negra que son los centros y comprender cómo la educación en abstracto se convierte en relación educativa concreta".¹⁰⁶

Al plantear que si núcleo fundamental de la acción educativa es la escuela, Rodríguez señala que es necesario entonces arraigar la práctica evaluativa en este nivel. Esto, mediante el fomento de una autoevaluación que facilite la identificación de los elementos que inciden positiva o negativamente en los resultados del proceso de aprendizaje, el planteamiento de alternativas de solución a los problemas detectados, y el establecimiento de compromisos entre los diferentes actores, es decir, entre autoridades escolares, profesores, alumnos y padres de familia.¹⁰⁷ No muy diferente es la afirmación de que la evaluación del centro escolar constituye un requisito ineludible para la mejora de la calidad de la educación, por la atención que presta a los aspectos microscópicos de la educación, a los procesos educativos concretos, a la materialización de las políticas e ideas a la práctica.

De este modo, la evaluación precisa tener muy en cuenta a la escuela porque comprende al espacio donde transcurre el proceso educativo, y con ello al conjunto de variables que condicionan que este proceso se realice apropiadamente. Conviene

¹⁰⁶ Tiana, Alejandro (1996). "La evaluación de los sistemas educativos", *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 6, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, Enero-Abril, Madrid, p. 54.

advertir el conjunto de planes y programas de estudio no pasarían de ser simples propósitos, si los centros escolares no disponen de la infraestructura humana, técnica, organizacional y material que permita desarrollar sus contenidos. Así, una “educación básica para todos” no se asegura únicamente con su especificación como derecho constitucional, ni con el establecimiento de contenidos nacionales o únicos para todo el país. Se requiere garantizar el acceso a un servicio con estándares mínimos de calidad, de forma tal, que independientemente del contexto geográfico, social y económico en que se sitúe un centro educativo, éste posea las características de homogeneidad esencial que supone una educación de carácter nacional.

La evaluación escolar impone un examen comprensivo de los elementos y procesos que forman parte de la organización y funcionamiento de los centros educativos, entre ellos: el proceso enseñanza-aprendizaje, los métodos y materiales didácticos, las relaciones interindividuales y grupales, el clima escolar, la infraestructura, así como la distribución y utilización de los recursos. Situar la atención en este ámbito, impone considerar la importancia de la gestión escolar, es decir, al conjunto de decisiones y procesos que tienen que ver con la creación de las condiciones necesarias para la aplicación de los planes y programas de estudio, y en general, para el desarrollo de la práctica educativa. Esto supone concebir a cada centro educativo como un todo integrado, y no como la simple suma de actividades que basada en un estilo de organización tradicional, antepone la división del trabajo administrativo y el pedagógico, a la visión del trabajo en conjunto.¹⁰⁸ Tradicionalmente lo que se ha dado en llamar “tarea administrativa” ha sido pensada y ejercida como una dimensión en si misma sin referencia al proceso enseñanza-aprendizaje, su práctica se convirtió en un fin *per se*, asumiendo una lógica separada de los aspectos pedagógicos. La evaluación requiere considerar la concatenación existente entre las diferentes dimensiones del trabajo escolar y aunque en principio requiere ser asegurada por los directivos, constituye una responsabilidad de todo el personal escolar.

Teniendo esto en consideración, es a nivel de la escuela donde las finalidades, métodos y posibilidades asociadas a la “evaluación interna” frente a una de naturaleza “externa” parecen presentarse con mayor claridad. Como parte indisoluble de la gestión escolar, en la evaluación *in situ* residen las mayores posibilidades de conocer la problemática y de prevenir o atender de manera oportuna las situaciones concretas

¹⁰⁷ Ver: Martínez Rodríguez, Félix F. (2000). "El sistema nacional de evaluación educativa de México SNEE", *Revista de Educación*, No. 321 Enero-Abril.

¹⁰⁸ Ver: Ministerio de Cultura y Educación, "La dimensión administrativa", *Revista Zona Dirección*, año 3, No. 20, febrero, Buenos Aires, 1998, s.p.

que afectan a cada plantel. Sin embargo, hay que tomar nota de las serias limitaciones de la estructura organizacional e institucional que rigen la vida escolar. Ayala Espino se ha referido a barreras que a nivel escolar obstaculizan el surgimiento y arraigo de una cultura de evaluación: (a) los estudiantes sujetos de la educación *par excellence*, tienen poco poder sobre la educación especialmente sobre la evaluación de la calidad del servicio, carecen de la información suficiente para evaluar *in situ* a sus educadores y/o a su institución; (b) los profesores se mueven entre intereses discrepantes, pueden considerar como más valiosa su relación con el director o el sindicato, y subestimar su relación con estudiantes y padres de familia teniendo en cuenta que las posibilidades de premio o sanción por parte de éstos últimos es muy baja; (c) el director es una figura compleja, si bien debe responder a la autoridad educativa, no puede realizar su trabajo sin la cooperación de los profesores. El hecho de que el director generalmente tenga o haya tenido intereses gremiales hace que junto a los profesores establezcan lazos de solidaridad para protegerse mutuamente de un “mandante” o “principal” es decir, de la autoridad educativa o la asociación de padres de familia:

"[...] esta situación prepara el terreno para crear un escudo defensivo a introducir reformas o innovaciones que permitan mejorar la calidad de la educación. Así, la reforma educativa, los programas de capacitación, la evaluación, la fiscalización, la participación de los padres, de otros patrocinadores institucionales, etc. encontrarán una fuerte barrera a la entrada establecida por la conducta del director".¹⁰⁹

Vista así, la estructura institucional vigente en los centros escolares no favorece la cultura de evaluación.

Realmente es difícil conocer que tanto la evaluación se practica en los centros escolares, mucho menos que tan articulada se encuentre a la gestión local y estatal. De pláticas sostenidas sobre el tema con funcionarios adscritos a una de las áreas responsables de normar y evaluar parte de los servicios educativos federalizados, se desprenden algunas pistas. A casi una década de coordinar un proyecto de evaluación institucional que entrelaza la función evaluativa del centro escolar al área central, atravesando los niveles de gestión regional y estatal, el modelo presenta dificultades:

- (i) no existe una cultura de evaluación a nivel escolar, ni en los distintos niveles de gestión educativa local o estatal;

¹⁰⁹ Ayala Espino, José (1999). *Educación, instituciones y participación social*, Facultad de Economía UNAM, p. 12.

- (ii) los flujos de información entre planteles, autoridades locales y autoridades nacionales son inconsistentes, lo que se refleja en la variación que existe en el número de entidades federativas que reportan información al área central, no solamente de un periodo escolar a otro, sino incluso de una etapa a otra considerando que como parte de dicha evaluación, se debe reportar información tanto al inicio como a fin de cursos;
- (iii) aunado a lo anterior, la información que llega al área central presenta problemas de calidad, entre las posibles explicaciones se menciona que no existe revisión de la misma, por parte de autoridades escolares, regionales o estatales que intervienen en dicho proceso "...la evaluación en algunos casos se reduce al llenado de formatos";
- (iv) a las incidencias señaladas, se combina la falta de capacidad -equipo y personal especializado- para procesar y agregar valor analítico a la información, predominando los informes meramente descriptivos;
- (v) se admite que en estas circunstancias, la evaluación no genera "retroalimentación".
- (vi) lo anterior, crea propicia un *círculo vicioso* dado que "los diferentes niveles de gestión no perciben la utilidad de reportar información ni del proceso mismo de evaluación";
- (vii) sin embargo, a pesar de las problemáticas anteriores, la persistencia de numerosos casos donde ciclo tras ciclo, la evaluación tiene lugar, "es evidencia de que este proceso es viable y puede funcionar de modo correcto".

Parte de la problemática referida se reconocía desde 1995, cuando en el diagnóstico del programa de trabajo para el periodo 1995-2000 de dicha área, se podía leer: "Al afectarse la comunicación con los responsables del servicio en cada entidad, ciertos flujos de información disminuyeron lo que aunado a retrasos y falta de calidad en la entrega y presentación de la misma, han impedido poder conformar una base estadística a partir de la cual pueda formularse una evaluación integral que permita conocer con precisión problemáticas, avances y determinar las acciones que deberán ser emprendidas para mejorar sistemáticamente el servicio".¹¹⁰ Hoy día, este proyecto de evaluación involucra un universo aproximado de 2,660 centros escolares en 32

¹¹⁰ Ver: DGEST (1995). *Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000*, Secretaría de Educación Pública, México.

entidades federativas. Aunque esta experiencia corresponde tan sólo a una de las áreas centrales de la Secretaría de Educación Pública, ofrece elementos importantes para entender las dificultades que enfrenta el operacionalizar una evaluación descentralizada y entrelazada, en un sistema educativo caracterizado por importantes rezagos en los rubros de cultura evaluativa, capacidad y articulación institucionales.

5.9 ESCENARIO SOCIAL

Existe consenso en que la reforma integral de los sistemas educativos, los cambios pedagógicos ir acompañados de modificaciones en la gestión de los servicios. En este tenor se afirma, que las reformas sólo podrán legitimarse y realizarse de manera efectiva, en tanto se sustente en ideas compartidas por amplios sectores de la sociedad, lo cual tiene como premisas la información y la coparticipación. Se admite que sólo a partir de éstas puede generarse la responsabilidad de quienes en última instancia, dependerá el logro de los objetivos previstos. De este modo, promover e incorporar la participación social en los distintos niveles de la administración educativa, aparece como uno de los elementos centrales en el diseño y ejercicio de una nueva gestión orientada a que los distintos actores asuman su responsabilidad en la educación.

En medio de una época definida por reformas a los sistemas educativos en distintas partes del mundo, el seno de la *VI Conferencia Iberoamericana de Educación* realizada en septiembre de 1996, los ministros de educación allí reunidos declararon que la gobernabilidad de los sistemas educativos dependería de la legitimidad, eficiencia, y participación social en la educación.¹¹¹ Se insistía, por una parte, en la necesidad de generar y poner en práctica mecanismos de concertación que aseguraran la participación de los distintos actores en la definición de la política educativa y, consecuentemente, en la creación de estructuras que facilitaran la participación de estudiantes, familias y docentes en su gestión, delimitando claramente sus funciones; así como, en el desarrollo de procesos de información y comunicación con los actores y sectores de la sociedad involucrados en los procesos educativos. Se discutió también, la responsabilidad que en estos procesos corresponde al Estado, concluyendo que además de ser garante de una educación equitativa y de calidad, debía crear los cauces jurídicos de participación y elaboración de políticas de estímulo a la misma, especialmente en lo relativo a “educar para participar” y en la constitución de consejos escolares. De este modo, la participación

¹¹¹ OEI, VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, Gobernabilidad Democrática y Gobernabilidad de los Sistemas Educativos, Concepción, Chile, 24 y 25 de septiembre de 1996.

social ha acompañado a la descentralización, como parte de los ejes centrales de las reformas en la gestión de la educación.

Bajo el supuesto de que a cambio de una mayor participación en las decisiones y la vida educativa, la comunidad manifiesta un compromiso más firme aportando recursos adicionales para dicha tarea, las principales expectativas relacionadas con la participación, se encuentra la de incorporar al conjunto total de recursos de la educación otros recursos locales y privados no utilizados hasta ahora. Conviene aquí citar a Delors¹¹² cuando se refiere a que en las sociedades futuras la necesidad de movilizar fuerzas mucho más allá de las instituciones formales conferirá a los poderes públicos un nuevo papel, por una parte, tendrán que garantizar la visibilidad y la legibilidad del sistema educativo asegurando así la estabilidad del conjunto, y por otra, deberá suscitar asociaciones para liberar nuevas energías para la educación. Al referirse al desafío de articular el sistema educativo con la sociedad y al rol que al respecto toca desempeñar al Estado, Gilberto Guevara Niebla señala que “[...] además de ejercer una rectoría educativa, el Estado debe abrir nuevos espacios de interpelación y decisión a padres de familia, grupos organizados, sectores productivos y otras instancias sociales a quienes la educación debe, en justicia, dar cuenta de su desempeño [...]”.¹¹³ Particularmente, en el área de la gestión que nos ocupa, para Rosa María Torres, en la valoración de la realidad educativa, la capacidad de juicio no tiene porque ser atribuida solamente a la autoridad o al experto, una participación democrática en la evaluación plantea una *triple apertura*: conceptual, para entender la evaluación como un instrumento dirigido a situaciones y resultados no previstos o imprevisibles; metodológica, en contraposición a la flexibilidad de estrategias excesivamente formalistas; y ético-política, que permite la participación de todos los participantes en el proyecto educativo y en su derecho a recibir información, lo que otorga a la evaluación un carácter democrático alejado del burocratismo.¹¹⁴

En la reforma del sistema educativo trazada por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se consideró que la participación permitiría lograr mejores resultados, una mejor comprensión, y detección de problemas derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos y problemas de salud y, en general, un respaldo más efectivo de los padres hacia la labor del maestro y de la escuela. Así, después de estar prácticamente ausente en la legislación, la articulación social del

¹¹² Delors, Jacques (1996). *La educación o la utopía necesaria, La Educación Encierra un Tesoro*, UNESCO, Santillana, Madrid, pp. 187-188.

¹¹³ Guevara Niebla, op. cit., p. 26.

¹¹⁴ Torres Hernández, Rosa María (2002). *La evaluación de la calidad educativa en la educación básica, una tarea de participación y formación social*, Seminario: Marco Normativo para la Calidad Educativa, H. Congreso de la Unión, México, 24 de abril.

sistema educativo constituye una de las vertientes medulares de la Ley General de Educación a la que destina uno de sus ocho capítulos. El análisis de la normatividad en este aspecto, permite conocer como se concibe desde el Derecho la interacción entre Educación y Sociedad. El Capítulo VIII *De la Participación Social*, se refiere a la participación social en dos líneas: la participación de padres de familia en lo individual o a través de asociaciones; y la participación de la comunidad a través de consejos de participación social en distintos niveles.

En el primer caso, con relación a la participación individual de padres de familia, la Ley General de Educación establece en el artículo 65° los siguientes derechos: obtener inscripción en las escuelas públicas para que sus hijos o pupilos reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria; informar a las autoridades de la escuela de los problemas relacionados con la educación de sus hijos o pupilos a fin de que éstos se aboquen a su solución; colaborar en el mejoramiento de los establecimientos educativos; opinar en el caso de la educación que impartan los particulares, en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen; y formar parte de las asociaciones de padres de familia.

Por otro lado, el artículo 66 les obliga a hacer que sus hijos o pupilos menores de edad reciban la educación primaria y la secundaria; a apoyar el proceso educativo; y a colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen. El artículo 67° se refiere al objeto de las asociaciones de padres de familia, y establece entre otros los siguientes propósitos: representar ante la autoridad escolar los intereses de sus asociados; colaborar en la integración de la comunidad y en el mejoramiento de los planteles; participar en la aplicación de las aportaciones que las propias asociaciones hagan a la escuela; e informar a las autoridades educativas de las irregularidades de que sean objeto los educandos. La Ley también determina que la organización y funcionamiento de las asociaciones de padres de familia deberán sujetarse a las disposiciones que la Secretaría de Educación Pública señale.

En la actualidad estas disposiciones se hayan contenidas en el Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, vigente desde el 3 de abril de 1980, documento que desde entonces ha sido reformado solamente una vez, en su Capítulo Sexto, el 16 de octubre de 1981. Para nuestros propósitos, resulta relevante subrayar que esta línea de articulación social, no prevé la participación de padres de familia en el tema de la evaluación.

En lo que atañe a la segunda línea, la Ley General de Educación incluye la figura de los *consejos de participación social* a nivel escolar, municipal, estatal y nacional. Las autoridades educativas, de acuerdo al artículo 68°, están obligadas a promover la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto “[...] fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos [...]”.¹¹⁵

En la base del esquema de participación social, la ley ubica a los consejos de cada escuela. El artículo 69° responsabiliza a la autoridad escolar para que opere un *consejo escolar de participación social* integrado por padres de familia, maestros, directivos y miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la escuela. La Ley enuncia como ámbitos de intervención de este consejo: (i) conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; (ii) tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de maestros y padres de familia; (iii) proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros directivos y empleados de la escuela; (iv) estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; (v) llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; (vi) alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; podrá opinar en asuntos pedagógicos; (vii) contribuir a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; y (viii) respaldar las labores cotidianas de la escuela y, en general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela.¹¹⁶

En la cúspide, el esquema contempla el establecimiento de un *consejo nacional de participación social* como órgano “[...] de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación [...]”.¹¹⁷ Este consejo, en consonancia con la ley, deberá tomar nota de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y evolución del sistema educativo nacional, opinará sobre asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

¹¹⁵ Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993.

¹¹⁶ Ibid. Artículo 69°.

¹¹⁷ Ibid. Artículo 72°.

Es interesante observar cómo de una participación que siempre fue pensada buscando una articulación hacia el interior de la comunidad escolar, se pretende transitar hacia una participación externa que busca -al menos en teoría-, la articular al sistema educativo con la sociedad. De modo que, de un consejo técnico constituido exclusivamente por miembros del centro escolar para auxiliar al director del plantel en la planeación, desarrollo y evaluación de las actividades educativas, así como en la solución de los problemas, se proyecta la figura de un *consejo de participación social* en cuya composición y propósitos se aprecian diferencias sustanciales. (Ver cuadro siguiente).

CUADRO 5.10: FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL RELACIONADAS CON LA EVALUACIÓN
Consejo Nacional de Participación Social en la Educación
<p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas* ▪ Conocer el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional* ▪ Opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio ▪ Proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación <p>Integrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Padres de familia y sus asociaciones ▪ Maestros y su organización sindical ▪ Autoridades educativas ▪ Sectores sociales interesados en la educación.
Consejo Estatal de Participación Social en la Educación
<p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover y apoyar actividades extraescolares. ▪ Coadyuvar a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolar. ▪ Sistematizar las aportaciones relativas a la formulación de contenidos educativos estatales. ▪ Opinar en asuntos pedagógicos. ▪ Conocerá las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación vía los consejos escolares y municipales. ▪ Concentrar los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo. ▪ Conocerá los resultados de la evaluación.* ▪ Colaborará en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación. <p>Integrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Padres de familia y representantes de sus asociaciones. ▪ Maestros y representantes de su organización sindical. ▪ Instituciones formadoras de maestros. ▪ Autoridades educativas estatales y municipales. ▪ Sectores sociales de la entidad federativa interesados en la educación.

Consejo Municipal de Participación Social en la Educación
<p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestión ante autoridades educativas respecto de los servicios educativos del municipio. ▪ Conocer resultados de la evaluación.* ▪ Seguimiento de las actividades educativas en el municipio.* ▪ Contribuir a la formulación de contenidos educativos locales. ▪ Opinar en asuntos pedagógicos. ▪ Coadyuvará en actividades de protección civil y emergencia escolar. ▪ Promover la superación educativa mediante certámenes interescolares. ▪ Promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores. ▪ Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares ▪ Procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a las escuelas del municipio. <p>Integrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoridades municipales. ▪ Padres de familia y representantes de sus asociaciones. ▪ Maestros distinguidos. ▪ Directivos de escuelas. ▪ Representantes de la organización sindical de los maestros. ▪ Representantes de organizaciones sociales. ▪ Interesados en el mejoramiento de la educación.
Consejo Escolar de Participación Social en la Educación
<p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocer metas educativas y avance de actividades escolares*. ▪ Coadyuvar con el maestro a su mejor realización. ▪ Conocer los resultados de la evaluación*. ▪ Propiciar la colaboración de maestros y padres de familia. ▪ Proponer estímulos y reconocimientos a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela. ▪ Estimular, promover y apoyar actividades extraescolares. ▪ Coadyuvará en actividades de protección civil y emergencia escolar. ▪ Alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando. ▪ Opinar en asuntos pedagógicos. ▪ Contribuir a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación. ▪ Realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares. <p>Integrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Padres de familia y representantes de sus asociaciones. ▪ Maestros y representantes de la organización sindical. ▪ Directivos escolares ▪ Exalumnos ▪ Miembros de la comunidad

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (13-07-93).

Pese a la importancia del tema y a su acentuada presencia a nivel discursivo, a más de una década queda mucho por hacer para concretar el principio de participación social considerado de manera inicial en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y elevado a norma por la Ley General de Educación. En su oportunidad, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 al dar cuenta de las insuficiencias prometía textualmente “[...] Durante los próximos años la política

educativa promoverá el crecimiento de la participación social en la escuela [...] Junto con las autoridades educativas de los estados, la SEP promoverá la conformación de un marco normativo flexible, para dar cabida a la gran diversidad de formas de organización establecidas [...]". Así, en septiembre de 1999, se crea el Consejo Nacional de Participación Social "[...] como un espacio de reflexión y acercamiento entre la sociedad y el gobierno en materia de política educativa". Al respecto Pablo Latapí advierte que este organismo "nace agobiado por múltiples representaciones formalistas",¹¹⁸ lo que es acompañado de lo esporádico de sus reuniones (dos sesiones por año).

Más tarde, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 reconocería que el reto de la participación no ha sido atendido suficientemente, al referirse que este órgano colegiado no ha respondido suficientemente al reto de la participación y "...su operación ha sido muy pobre, y más todavía la de sus homólogos en estados y municipios, lo que corrobora la idea de que la composición misma de tales organismos no es la adecuada". A la fecha, prevalece la percepción general de resultados incipientes en este rubro.

Consultada al respecto, la fuente oficial, reporta el establecimiento de 127,559 consejos escolares equivalentes al 73%; de 1313 consejos municipales que representan el 54%; y de 25 consejos estatales igual al 78% del total:¹¹⁹ (Ver Cuadro 5.11). Debe admitirse que el desarrollo desigual en el establecimiento de estos órganos obedece en buena medida al compromiso de autoridades locales, entre los casos de entidades federativas donde se registra un avance menor al 50% en el establecimiento de consejos a nivel escuela, destacan los casos de Baja California (42%), Coahuila (42%), Distrito Federal (10%), Oaxaca (0%), Querétaro (0%), Sinaloa (33%) y Tlaxcala (0%).

En lo relacionado con la constitución de consejos municipales, las entidades con un avance inferior al 50% la situación es la siguiente: Chihuahua (0%), Distrito Federal (0%), Hidalgo (5%), Michoacán (49%), Oaxaca (0%), Querétaro (0%), Sonora (32%), Tlaxcala (0%), y Veracruz (24%).

En lo que hace a los consejos estatales, en 7 entidades aun no han sido instalados: Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Michoacán, Oaxaca, y Tlaxcala. Por el contrario, entre las entidades con mayores avances en la

¹¹⁸ Latapí Sarre, Pablo (1999). "La SEP y el rendimiento de cuentas", *Revista Proceso*, No. 1202, México, 14 de noviembre.

¹¹⁹ Información proporcionada por Unidad de Enlace para la Transparencia y el Acceso a la Información de la Secretaría de Educación Pública, septiembre 2003.

conformación de los consejos en las tres modalidades están: Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Cuadro CONAPASE

En lo que hace a las tareas desarrolladas por el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), el Artículo 48 del Estatuto Interno del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación contempla un Grupo Permanente de Trabajo relativo a "Evaluación" que tiene como principal función: *captar, sistematizar y difundir las aportaciones de los diversos integrantes del sistema educativo sobre evaluación en la educación básica, normal y demás para la formación de maestros de educación básica*. No obstante, este grupo a la fecha de realizar la consulta, aun se encontraba en etapa de formación.

En estas circunstancias, y habiendo "amarrado" la articulación *educación-sociedad* al funcionamiento de estos consejos, no es de extrañar que la participación social en la evaluación tampoco se haya producido. De entrada como puede observarse, dichos órganos carecen de atribuciones significativas en la materia. En este orden de ideas, es importante hacer notar, que la ley solamente señala que los consejos *conocerán los resultados de la evaluación*, lo que en todo caso, no deja de ser, si es que esto realmente ocurre, "tomar nota" de la evaluación practicada por otros. Del *accountability* a la colaboración, existen diferencias tangibles, si bien la primera supone una mayor responsabilidad o rendición de cuentas de la administración pública hacia los ciudadanos -lo que sin duda, representa un importante avance-, ello no se traduce necesariamente en una asociación y colaboración con la comunidad. Toda vez que pasar de una situación a otra en el tema que nos ocupa, implica por principio de cuentas, que alumnos y padres de familia participen de la evaluación "haciendo evaluación".

De alguna manera confirma lo señalado arriba, la respuesta dada por la propia autoridad educativa al cuestionamiento acerca de las acciones llevadas a cabo por la Dirección General de Evaluación para promover la participación social en tareas de evaluación. Al respecto la información oficial establece: "[...] en las evaluaciones escolares que ordinariamente realiza dicha Dirección -particularmente en las efectuadas durante 2002 y 2003-, se convocó a los padres de familia de las escuelas evaluadas, para que testificaran la aplicación de los exámenes".¹²⁰

Es en el ámbito de las escuelas sin duda, donde la gestión de las relaciones entre la administración educativa y los ciudadanos tiene mayor relevancia y lo que logre hacerse al respecto es más visible. Los padres son *mandantes* con un poder muy escaso en la escuela y relativamente alto en el seno de la familia. Si atendemos a la opinión Ayala Espino, el actual contexto institucional otorga a los padres muy

pocos incentivos para participar en la educación de sus hijos lo cual puede deberse a varias causas: "...primero tienen pocos mecanismos para hacer oír 'su voz' en la escuela, en las asociaciones de padres de familia, o con las autoridades. Segundo, no tienen opciones de 'salida' para ofrecer alternativas educativas a sus hijos. Y, tercero carecen de información sobre la educación que reciben sus hijos, lo cual dificulta o imposibilita cualquier ejercicio de comparación de la calidad de la educación que reciben sus hijos respecto a otras opciones".¹²¹ De este modo, las limitaciones de los consejos u órganos formales de participación social, podrían residir en que los padres de familia se inclinan más por una participación *sin participación social*; es decir, sin la necesidad de emprender una acción colectiva que requiere muchas horas de dedicación para llegar a veces a resultados pobres o demasiado filtrados o politizados. En circunstancias donde resulta particularmente difícil lograr una acción colectiva de padres de familia, es esencial pensar en alternativas que promuevan una participación *en y desde* el propio seno familiar.

Al tratar esta cuestión con un funcionario de la Secretaría de Educación Pública adscrito a la recién creada *Dirección General de Innovación, Calidad y Organización*,¹²² planteaba que una de las opciones para concretar dicha participación, podría ser el que los padres o tutores evaluaran en casa el avance escolar a través de guías e instrumentos sencillos, mediante los cuales se pudiera examinar periódicamente no sólo los conocimientos, sino la adquisición de aquellas actitudes y valores comprendidos en los programas de estudio, que se reflejen y sean *constatables* en la vida fuera del colegio. Acciones de esta naturaleza, ayudarían a ir más allá, de participar de la *decepción* que producen los resultados de evaluaciones externas cuyos referentes generalmente se desconocen, para transitar gradualmente a una colaboración más informada. Sin desconocer la utilidad que puedan tener los estudios internacionales e incluso nacionales, Carlos Ornelas se refiere a las limitaciones que tienen estas mediciones para ofrecer información aplicable a escuelas y padres de familia. En un artículo publicado en el periódico Reforma en noviembre del 2002, Ornelas afirmaba que "...los resultados que obtenemos en el TIMSS y el PISA a todos nos agravian; incluso el orgullo nacional queda herido, pero no dicen mucho a los padres de familia acerca de las escuelas donde estudian sus hijos".¹²³

¹²⁰ Información proporcionada por Unidad de Enlace para la Transparencia y el Acceso a la Información de la Secretaría de Educación Pública, septiembre 2003.

¹²¹ Ayala Espino, op. cit. p. 13.

¹²² Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre del 2002.

¹²³ Ornelas, Carlos (2002). "Duplicidad y Desconfianza", *Diario Reforma*, México, 10 de noviembre del 2002.

Sin duda que la participación no es una cuestión sencilla, requiere tenerse en cuenta al menos dos aspectos, por un lado, que el grado de participación existente en una sociedad depende del nivel de desarrollo y del contexto político, social, cultural y económico. Por otro lado, que la participación es un proceso evolutivo, es decir, un proceso de aprendizaje de largo plazo, y no una herramienta administrativa. No obstante su complejidad, es menester transitar de la retórica de la participación a la realidad de su práctica en todos los niveles del sistema educativo. Las autoridades tienen ante sí, el reto de traducir el discurso de la participación en cosas concretas para la gestión educativa; una participación que tenga como punto de partida la escuela y ascienda a través de los distintos niveles del sistema educativo para garantizar su representatividad y eficacia, y con ello, una mayor articulación social del sistema educativo.

5.10 ESCENARIO GLOBAL

Como fenómeno social, los problemas y acontecimientos de la educación, lo mismo en su práctica como en su gestión, sólo pueden comprenderse en la medida que se consideran el contexto nacional y las relaciones de interdependencia con el entorno mundial. Las tendencias hacia la internacionalización propias de la época se han hecho presentes en los más diversos ámbitos de la vida social: la educación incluida. La difusión de los procesos educativos y culturales a gran escala es considerada tan importante como la de los procesos económicos. Aunque se trata de un fenómeno cuyo auge es paralelo al de la globalización, éste empieza a gestarse en la década de los treinta, aun cuando es al inicio de los ochenta que alcanzan visibilidad las políticas, modelos y estándares educativos de carácter internacional. Esto ocurre al tiempo que en diferentes partes del mundo, la gestión de los sistemas educativos es sometida a examen.

Al advertir sobre la necesidad de efectuar un cambio en la conceptualización del orden global, Bergesen alude al “sistema mundial” como un paradigma emergente en la investigación social. En tanto realidad sui géneris, este sistema “[...] tiene sus propias leyes de movimiento que determinan a su vez las realidades sociales, políticas y económicas de las sociedades nacionales que abarca”.¹²⁴ Con el surgimiento de un sistema educativo mundial, ocurren procesos de alineamiento global en diferentes dimensiones: la especificación constitucional de derechos y deberes educativos a nivel internacional, puede destacarse entre los múltiples ejemplos. En esta perspectiva, el

¹²⁴ Idem.

estudio del origen, evolución e impacto de las políticas impone conectar acontecimientos locales, nacionales e internacionales.

La propagación de la semántica del “sistema mundial”, del “modelo de escuela moderna” y de la “modernización” en general, no habría sido posible sin el poder difusor aportado por la infraestructura de comunicación, por la amplia gama de publicaciones en el ámbito de las ciencias sociales y de la educación en particular. Y, lógicamente, por el conjunto de organizaciones involucradas en la orientación y puesta en práctica de políticas globales en la materia, destacando: el *Banco Mundial*, la *Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO)*, la *Oficina Internacional de Educación*, el *Instituto Internacional para la Planificación Educativa*, la *Organización de Estado Iberoamericanos (OEI)* y la *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)*. Instituciones que no sólo plantean definiciones de rol para los distintos agentes que participan en el sistema educativo, al igual que una marcada homogeneización de los rasgos organizativos, sino que financian servicios de información a gran escala, ejerciendo una poderosa influencia. Hay quienes afirman que en ningún otro ámbito de la política pública, ni siquiera en la política económica, social o medioambiental, existe el grado de estandarización global alcanzado en la política e investigación educativas. Aunque, debe reconocerse también, que los modelos que por esta vía se ofrecen, son seleccionados según los intereses prevalecientes, reinterpretados, adaptados a las situaciones específicas, y en su caso, transmutados en reformas estructurales.

El carácter supranacional de las políticas educativas se explica en gran medida por el financiamiento internacional. De acuerdo con datos de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*, la cantidad de fondos destinados a la educación, oscila del 7 al 10 por ciento del total de la ayuda bilateral y multilateral comprendida bajo el rubro de “Asistencia Oficial para el Desarrollo” (AOD).¹²⁵ La asistencia oficial para el desarrollo busca lograr mejoras en las economías de los países en desarrollo, mediante las políticas y préstamos de las instituciones de crédito del sistema de las Naciones Unidas. Si bien, entre las economías más favorecidas por este tipo de ayuda, se encuentran los países marginados del crecimiento y desarrollo mundiales a causa de su pobreza y endeudamiento extremos -gran parte de los cuales son naciones africanas-, también se encuentran aquellos con características

¹²⁵ Conviene mencionar que la llamada *Asistencia Oficial para el Desarrollo* de la ONU tiene dos orígenes: i) subsidios otorgados por el por los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas y ii) préstamos de las Instituciones de crédito del sistema de las Naciones Unidas, tales como el Grupo del Banco Mundial (con un aporte del más de 25,000 millones de dólares anuales en préstamos), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, con más de 400 millones de dólares anuales aportados en forma

que demandan atención especial: países en desarrollo sin litoral, naciones pequeñas, Estados insulares, o países con economías en transición. Durante el decenio de 1990 el promedio anual de asistencia oficial para el desarrollo fue de 55,000 millones de dólares. Al lado del auxilio de carácter humanitario y la salud, la educación, específicamente la educación básica se encuentra entre los principales destinos de la ADO.¹²⁶

En el contexto de la asociación con países y bloques regionales, la estrategia de convocar a cumbres de jefes de Estado y de gobierno, instauró una modalidad de acuerdos geopolíticos que tuvieron repercusión inmediata en las políticas educativas. Sofíaleticia Morales ex titular de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública señaló que: "[...] las cumbres de presidentes y las reuniones ministeriales se han consolidado como espacios de concertación de políticas y de cooperación horizontal entre los países para promover soluciones a los retos y desafíos de la sociedad internacional actual".¹²⁷ La densidad de las relaciones internacionales en la materia, en el caso de México, se refleja en la existencia de alrededor de 60 convenios de cooperación educativa y cultural, 44 de cooperación científico-tecnológica con distintos gobiernos, así como, en la participación en las *Cumbres de las Américas*, las *Cumbres Iberoamericanas* la *Cumbre Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990)* y el *Foro Mundial de Educación (Dakar, 2000)*. De igual manera, se participa en proyectos educativos de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)* y se mantienen relaciones con la UNESCO a través de la *Comisión Mexicana de Cooperación*. Destaca también la colaboración en el programa *Evaluación de la Calidad de la Educación* de la *Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)*.

El peso de la educación en la industrialización y competitividad de la sociedad actual, donde -además de las habilidades básicas de aprendizaje- el pensamiento crítico, así como, el análisis y uso de la información en la toma de decisiones son elementos esenciales para el desarrollo, ha colocado a ésta como uno de los temas centrales de la *supranacionalidad*. Factor que modela el *policy making* doméstico y explica la inexorable intervención de organismos internacionales en los más diversos aspectos de la gestión de los sistemas educativos. De este modo, el asunto de la coordinación de políticas en el terreno de la educación no se limita al ámbito de "lo

de préstamos y subsidios) y el Fondo Monetario Internacional (FMI, que ofrece diferentes tipos de apoyos a los países con dificultades financieras). Esta ayuda se distribuye entre 130 países.

¹²⁶ Grupo Internacional de trabajo sobre la Educación (2000). *Construir alianzas eficaces con los proveedores de fondos*, Dakar, abril.

¹²⁷ Morales Garza, Sofíaleticia (2000), Memoria de la Dirección General de relaciones Internacionales 1994-2000. En: *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, SEP, México, p. 735.

nacional”, sino que supone formas de articulación supranacional con gobiernos y entidades multilaterales. La participación de los ministerios nacionales generalmente gira en torno al financiamiento y la “coordinación operativa” de programas trazados exteriormente para dar cumplimiento a convenios de carácter internacional. Específicamente en materia de evaluación, esta supranacionalidad se traduce en estudios cuya realización requiere de procesos especiales no del todo compatibles con las estructuras y capacidades existentes en los sistemas educativos de los países. La atención de esta clase de acciones impone el acatamiento de nuevas agendas de trabajo con el consecuente ejercicio de importantes recursos adicionales.

La participación en programas internacionales de evaluación, se apoya en el argumento de que complementan el examen autorreferido de los sistemas educativos nacionales. Los estudios comparativos de carácter global o regional de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), permiten comprender mejor la situación de un país a la luz de otros, así como identificar las fortalezas y debilidades del sistema educativo nacional como un todo.¹²⁸ Se aduce que estas acciones tienen su origen en “programas de naturaleza colaborativa”, que resultan del interés compartido de los países para producir métodos de evaluación válidos en toda una región. Por ejemplo, respecto al *Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA)* de la OCDE, se ha dicho que facilita conocer el nivel de los alumnos de una nación determinada en el contexto de los países desarrollados, al igual que el impacto de las políticas educativas seguidas por otros países; con la posibilidad de adaptar en el propio, aquellas que han sido “exitosas”.

En el seminario "Marco Normativo para la Calidad Educativa" organizado por las comisiones de educación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Claudia Tamassia de la División de Estadísticas e Indicadores de la OCDE, reconocía que PISA y otros estudios internacionales ofrecen *información limitada* a las autoridades nacionales, pero advertía de algunas conclusiones muy claras que sobre "factores relevantes a nivel nacional" pueden ser obtenidas de sus resultados.¹²⁹ Para la representante de este organismo, las evaluaciones internacionales deben ser complementadas por mediciones domésticas a fin de generar una variedad de información que pueda ser del interés de los tomadores de decisión, de la comunidad científica, de especialistas e investigadores, y sobre todo, de padres de familia y estudiantes.

¹²⁸ Organization for Economic Cooperation and Development, National Project Manager's Manual, Programme for International Student Assessment National Project (PISA), OECD, 2000.

¹²⁹ Tamassia, Claudia (2002). A shift towards Monitoring Educational Performance-The OECD Programme for International Student Assessment (PISA), OECD-DEELSA Statistics and Indicators Division, Paris.

La implantación en los países de los programas auspiciados por entidades internacionales, gravita habitualmente en una coordinación a cargo de las autoridades centrales. En apoyo de tal afirmación, cabría considerar lo señalado por el *Grupo Internacional de Trabajo sobre Educación (SIGE)* -reunido en Dakar en ocasión del Foro Mundial de Educación (abril 2000)-, sobre la necesidad del “liderazgo del gobierno nacional” en el diseño y la implementación de los programas derivados de la cooperación internacional: “Los gobiernos centrales deberían tener un fuerte mecanismo de coordinación mediante la cual se puedan negociar e integrar diferentes programas de ayuda en el marco de las prioridades nacionales de desarrollo”.¹³⁰

Así pues, problemas de estabilidad política, débil capacidad institucional y una baja competencia técnica de los niveles de la administración pública local, podrían estar favoreciendo por parte de los organismos internacionales, esquemas centralizados de coordinación. La política educativa no es la excepción, dichos organismos han venido optando por una “coordinación operativa” centralizada frente a la debilidad de las instituciones locales, instando a los ministerios nacionales a un mayor protagonismo. Así las cosas, aunque en la implementación de los programas suele identificarse a los ministerios nacionales como los actores principales, es difícil suponer que por esta razón, su puesta en marcha se trate de un proceso técnico, fluido y automático. Los programas internacionales generan una agenda interna de instrumentación, donde la participación de múltiples actores conlleva desplegar importantes esfuerzos de coordinación al interior de los sistemas educativos. En el caso de México, las relaciones de coordinación y negociación entre los organismos de carácter internacional y la Secretaría de Educación Pública, o mejor sería decir, entre la Dirección General de Evaluación como dependencia encargada de coordinar en territorio nacional la realización de esta clase de estudios, representa tan sólo el inicio de un complicado proceso de entrelazamiento de acciones al interior del sistema educativo.

El desarrollo de actividades relacionadas con programas de evaluación internacional a cargo de la Secretaría de Educación Pública, presenta en el periodo que se analiza tres vertientes:

► **Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (Third International Mathematics and Science Survey TIMSS)**. Se inicia por primera vez en México en 1993, como resultado de la adhesión del país a la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (International Association for the Evaluation of Educational Achievement IEA). Este organismo establecido en 1958 con sede en la ciudad de Ámsterdam Holanda, congrega a 58 miembros entre las que se encuentran

¹³⁰ Ver: Grupo Internacional de Trabajo sobre Educación, op. cit.

instituciones de investigación nacionales y agencias de investigación gubernamentales que en su gran mayoría representan a las autoridades de los sistemas educativos nacionales. Su propósito principal es dirigir estudios de carácter comparativo de logro educativo, con la finalidad de contribuir al conocimiento de los efectos de políticas y prácticas dentro y a través de los sistemas educativos. Los programas son financiados por los países participantes. En opinión de Martínez Rizo, los trabajos de evaluación educativa de IEA [...] contribuyeron a difundir avances metodológicos y técnicos de la psicometría iniciados en Inglaterra y Francia a fines del siglo XIX y principios del XX, y desarrollados sobre todo en los Estados Unidos a lo largo del último siglo, como la Teoría Clásica de las Pruebas –hasta 1950– y la Teoría de Respuesta al Reactivo”.¹³¹ Entre los 20 estudios de carácter internacional que ha llevado a cabo, además del TIMSS destaca el Progreso en los Estudios de Alfabetización de Lectura Internacionales (Progress in International Reading Literacy Studies PIRLS). Aunque destaca el análisis realizado por el TIMSS sobre la “oportunidad de aprender” de los niños, que clasifica en categorías y compara los currículos, los textos escolares y la pedagogía en la sala de clases entre los países participantes, su principal objetivo es el de medir, comparar y explicar el aprendizaje en ciencias y matemáticas en 41 países. Con los exámenes de rendimiento se pretende no sólo identificar los países que obtienen los puntajes más altos o más bajos, sino la utilización de los resultados como un importante insumo para medir el progreso educacional en cada caso, redefinir los objetivos curriculares y modificar las prácticas en la sala de clases.¹³² La metodología de este estudio, permite que quienes desarrollan los currículos y quienes diseñan las políticas determinen si existe correspondencia entre los currículos, los textos escolares y la enseñanza-aprendizaje en las aulas. La medición se realiza en una muestra que se selecciona con base en los mismos criterios en todos los países participantes que comprende tres grupos de edad, es decir, alumnos de nueve y 10 años de edad inscritos en tercer y cuarto grados de primaria; alumnos de 13 y 14 años de edad que cursan primer y segundo grados de secundaria; así como alumnos de 17 y 18 años de edad matriculados en segundo y tercer grados de bachillerato. El estudio comprende la aplicación de instrumentos a profesores que impartían estas asignaturas, así como a los directores de las escuelas incluidas en la muestra.¹³³

► **Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (Programme for International Student Assessment PISA).** Este programa está orientado a evaluar en estudiantes que se acercan al fin de su ciclo de educación obligatoria, el conocimiento y las habilidades que se consideran como esenciales para una participación plena en la sociedad, la economía y para aprender a lo largo de la vida. Aunque reconoce que algunos elementos, como el dominio de conceptos científicos importantes sea parte del plan de estudios, las valoraciones del programa plantean ir más allá del dominio de un cuerpo definido de conocimientos, se pretende apreciar la habilidad de estudiantes para reflejar activamente su conocimiento y experiencia para la atención de problemas que serán parte de su vida futura. El programa mide las habilidades y conocimientos de estudiantes en los dominios de la lectura, matemáticas

¹³¹ Martínez Rizo, Elementos para la definición de..., p. 2.

¹³² IFIE (2000). *Muestra de países de América Latina y del mundo desarrollado (recopilación)*, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C., México, agosto.

¹³³ En 1994 se efectuó una prueba piloto del estudio en tres regiones del país y su primera aplicación definitiva se llevó a cabo en 1995. En el año 2000 se llevó a cabo una segunda aplicación a la misma muestra de escuelas primarias y secundarias, con el propósito de comparar los resultados de este año con los de obtenidos en 1995 y verificar los avances o retrocesos en el logro académico de los alumnos. En esta segunda ocasión, se obtuvieron datos de 186 escuelas de primaria y 153 planteles de secundaria con un total de 19551 alumnos. Ver en SEP, Memoria del quehacer..., op. cit., p. 676.

y ciencias. En el primero, se pide a los estudiantes que realicen un rango de tareas con los tipos diferentes de texto. Las tareas van de recuperar la información específica a demostrar una comprensión e interpretación amplia de textos. Los textos que se usan no incluyen sólo pasajes típicos normales, sino de otro tipo como formularios, gráficos, y diagramas. En el segundo dominio, el de las matemáticas se toma en cuenta el uso de competencias matemáticas en distintos niveles, desde funciones normales al pensamiento y visión matemáticos hasta las áreas específicas como el álgebra, números y geometría. Finalmente, el área científica mide el uso de conceptos científicos importantes en el orden entender y ayudar las decisiones que repercuten sobre el mundo natural. PISA evalúa también, aspectos contextuales a través de un cuestionario dirigido a los alumnos que recaba información sobre factores de tipo familiar, actitudinales, uso de computadoras, así como sobre competencias transcurriculares. La evaluación incluye, además, la aplicación de un instrumento a directores de las escuelas que forman parte de la muestra. De esta manera, el PISA genera tres tipos de indicadores: (i) Básicos, que proporcionan información acerca de los niveles de conocimientos y habilidades proporcionados por el currículo; (ii) De contexto, que permiten analizar las relaciones que existen entre los factores demográficos, sociales y económicos con las disparidades educativas; y (iii) De tendencia, para apreciar, después de varias evaluaciones, el comportamiento de las desigualdades educativas, la tendencia en el aprovechamiento y la relación que guarda con las políticas educativas implementadas.¹³⁴ El programa que comprende muestras que van de 4,500 y 10,000 estudiantes en cada uno de los países participantes se aplicó por vez primera en el año 2000 y prevé mediciones cada tres años. En 1999, México asume el compromiso de participar en este programa, por lo que en ese mismo año se efectuó una prueba piloto para validar los instrumentos. Al año siguiente, se realizó su aplicación en los 30 países miembros de este organismo que para México representó la participación de 4500 estudiantes matriculados en las 183 escuelas que conformaron la muestra nacional.

► **Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.**

En 1994 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). A través de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) convocaron a los países latinoamericanos a constituir este Laboratorio, como un proyecto de cooperación regional que permitiera a los países del área, disponer de un recurso técnico y un foro de discusión técnico-política sobre la problemática del aprendizaje y de las variables asociadas. El establecimiento de este organismo, estuvo relacionado al hecho de que la mayor parte de los estudios comparativos de carácter internacional, no incorporaban a los países de la región latinoamericana. Se buscó con ello, el diseño de estudios en el contexto latinoamericano.¹³⁵ La organización del laboratorio se integra por los coordinadores de los Ministerios de Educación de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela; consultores regionales; la Secretaría Ejecutiva-UNESCO/OREALC y por consultores internacionales. Entre las líneas de acción de este organismos se encuentran: (i) explorar la determinación de estándares de calidad y de nivel de la Educación en la región; (ii) determinar y hacer seguimiento del estado de los niveles de aprendizaje escolar; (iii) desarrollar, y mantener bases de información respecto de

¹³⁴ Ibid., p. 677

¹³⁵ Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (1998). *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*, Oficina Regional de Educación Para América Latina y el Caribe-UNESCO, Santiago de Chile, noviembre.

la situación del aprendizaje escolar y variables incidentes en los países; (iv) experimentar con enfoques innovadores que permitan el cambio de los métodos pedagógicos; (v) difundir los hallazgos respecto del aprendizaje escolar y de sus variables incidentes en los países participantes; y (vi) realizar actividades de formación y capacitación del personal de los sistemas de medición y evaluación del aprendizaje escolar en los países participantes. La primera actividad del laboratorio fue la realización del Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grados de educación primaria. Esto incluyó la aplicación de cuestionarios a los alumnos, a los docentes, directores y tutores. En el caso de México se aplicaron dichas pruebas una muestra conformada por 5,053 alumnos y 108 escuelas primarias.

Con relación al TIMSS, la coordinación global del estudio corresponde a la *Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA)* a través del *International Study Center* con sede en Boston Massachusetts. Institución dedicada a realizar estudios comparativos sobre el logro educativo relacionados con las matemáticas, las ciencias y la lectura. Este organismo es responsable de formular y diseñar el estudio, de establecer mecanismos de control de calidad, así como de verificar el cumplimiento de los criterios establecidos para la realización de cada una de las etapas del estudio en el conjunto de países adheridos. El papel desarrollado por la Secretaría de Educación Pública incluyó el financiamiento para la implementación de estudios a nivel nacional, la participación en el desarrollo de los instrumentos y procedimientos, la capacitación del personal, la traducción de los instrumentos y manuales, la selección de la muestra de escuelas y estudiantes; el trabajo en, y con las escuelas para la recopilación de información, la codificación y captura de datos, el envío de éstos al centro de procesamiento de datos de la IEA. Aunque en principio, la ejecución del estudio fue responsabilidad de la Dirección General de Evaluación, no está de más señalar que esta dependencia debió apoyarse en instancias locales, específicamente en las *Áreas Estatales de Evaluación* a las que nos hemos referido anteriormente. Al respecto, la IEA admite que la forma en que las distintas autoridades nacionales operaron el estudio y los recursos disponibles para ello, registraron una variación considerable. Mientras en algunos países, las tareas se realizaron centralmente, en otros, diferentes actividades debieron ser asignadas o dadas en contrato a organizaciones externas. En determinados casos, los recursos disponibles para el estudio fueron *suficientes*; sin embargo, en otros, debió operarse con serias limitaciones presupuestales.¹³⁶ La baja participación de los países de América Latina y de otras naciones en desarrollo, pareció obedecer a la insolvencia de recursos técnicos y financieros adecuados, como tal vez, a la preocupación de obtener

¹³⁶ International Association for the evaluation of Educational Achievement (1997). *Performance Assessment in IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*, IEA-TIMSS, Boston.

puntajes poco satisfactorios.¹³⁷ En el caso de México, se enfrentaron problemas derivados precisamente de la falta de equipo y personal adecuado, lo que complicó la codificación de respuestas, la captura de información e integración de la base de datos nacional. Así, aunque el país cumplió con su participación en el proceso, finalmente decidió abstenerse de participar en la publicación de resultados.

En lo referente al *PISA*, la coordinación global de proyecto estuvo a cargo de un consorcio liderado por el *Australian Council for Educational Research (ACER)* conformado por los siguientes organismos: *Netherlands National Institute for Educational Measurement (CITO)*, *Educational Testing Service (ETS)* de los Estados Unidos, y el *National Institute for Educational Research* de Japón. El modelo de operación del programa en cada país, comprende tres niveles: (a) el *Nivel Nacional*, mediante un *Administrador Nacional del Proyecto (National Project Manager)* responsable de la implementación en todo el país; y (b) *Nivel de Centro Escolar* a través de un *Coordinador Escolar (School Co-ordinator)*, que como su denominación sugiere, es responsable de organizar en cada uno de los “planteles muestra” las actividades relacionadas con *PISA*; y finalmente (c) un *Aplicador de la Prueba (Test Administrator)*. Al igual que en el caso del *TIMSS*, se reconoce que los roles y responsabilidades identificados en el *Field Operations Chart*¹³⁸ pueden diferir dependiendo de la propia organización.

Las actividades asignadas a cada uno de los componentes, pueden en su caso, ser realizadas por otros organismos según las circunstancias: salvo en lo que atañe al rol de administrador nacional, que recae en los ministerios centrales. En el país, este papel ha sido desempeñado por la Dirección General de Evaluación (SEP). Las actividades llevadas a cabo por esta unidad administrativa, incluyeron la coordinación del levantamiento de datos, que contó con el apoyo de las *Áreas Estatales de Evaluación* de las entidades federativas incluidas en la muestra nacional. Una vez calificados, codificados, capturados y consolidados los datos, integró y remitió los exámenes al organismo internacional.

En apoyo a la afirmación de que la puesta en marcha de los programas de evaluación internacionales implica el ejercicio significativo de gastos adicionales, a petición expresa, la Secretaría de Educación Pública, informó que aunque su participación se centra esencialmente en la “coordinación operativa”, para la

¹³⁷ De once países latinoamericanos -Costa Rica, Perú, Argentina, República Dominicana, Colombia, Guatemala, Venezuela, Chile, Ecuador, Brasil y México- que asistieron a una reunión regional preliminar del *TIMSS*, sólo Colombia y México participaron en todo el proceso.

¹³⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development (2000). *National Project Manager's Manual*. Programme for International Student Assessment (*PISA*), OECD, Paris.

aplicación de PISA en 2003, aportó recursos económicos por 8 millones 600 mil pesos.¹³⁹ Presupuesto que fue transferido para dicho fin, por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa a la Dirección General de Evaluación.

En lo relativo al *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*, se ha reconocido que la instancia encargada de este programa, no dispone de los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas propias de una labor de coordinación general, ni para verificar que las distintas etapas del estudio, se realicen en cada país de acuerdo con las normas técnicas y criterios metodológicos establecidos. La insuficiencia de personal, y de recursos materiales y tecnológicos, se ha traducido en la falta de capacidad para revisar que la muestra de cada país, haya sido seleccionada utilizando los métodos acordados, restándole validez a la evaluación.

Por ejemplo, del primer informe publicado a finales de 1998, que da cuenta de la incidencia que tienen determinados factores en el aprovechamiento escolar -(i) nivel económico-cultural de las familias, (ii) preparación previa del docente, su actualización y experiencia, y (iii) factores relacionados con el clima en el aula-, se puede inferir que los más importantes se hallan situados al interior del centro escolar y sus aulas; principalmente en las interrelaciones y actitudes de su personal directivo y docente. Sin embargo, "...los valores medios del logro académico de cada país no resultaron ser del todo representativos" dado que algunos países no utilizaron muestras representativas.¹⁴⁰

En síntesis, esta insuficiencia de recursos destinados a la evaluación es también un problema muy serio a nivel de los países, que hace más evidente cuando además de atender las tareas de evaluación interna, deben dar cumplimiento a las agendas de trabajo específicas que genera la implementación de los estudios internacionales de evaluación. Circunstancias que desde luego, inciden en la capacidad de gestión de las autoridades nacionales. En el caso de México, habría que agregar que en el periodo 1994-2000, la Dirección General de Evaluación como responsable de estos estudios, vio reducida a casi la mitad su planta de personal. Según refiere Víctor Manuel Velásquez,¹⁴¹ entonces titular de dicha dependencia, esto ocurre mientras que sus productos institucionales debieron triplicarse.

¹³⁹ Información proporcionada por Unidad de Enlace para la Transparencia y el Acceso a la Información de la Secretaría de Educación Pública, septiembre 2003.

¹⁴⁰ Velásquez Castañeda, op. cit., p. 178.

¹⁴¹ Ibid, p. 682.

CUADRO 5.12: INTERVENCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN (SEP) EN PROGRAMAS DE EVALUACIÓN INTERNACIONAL

<p>Responsabilidades derivadas del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS)</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementar el estudio al interior del Sistema Educativo Nacional. ▪ Traducir instrumentos y manuales. ▪ Seleccionar muestra de escuelas y estudiantes. ▪ Coordinar la aplicación de instrumentos en las escuelas. ▪ Codificar y capturar datos. ▪ Preparar archivos de datos y enviarlos al IEA Data Processing Center. ▪ Financiar los costos derivados del desarrollo del proyecto a nivel nacional y de la coordinación internacional. ▪ Difundir los resultados del estudio a instancias gubernamentales, políticos, investigadores y educadores.
<p>Responsabilidades de la SEP derivadas del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA-OCDE)</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementar el estudio en el Sistema Educativo Nacional. ▪ Selección de muestra de escuelas y obtener la cooperación de las mismas. ▪ Programar la aplicación de instrumentos. ▪ Contratar y capacitar a los aplicadores de instrumentos. ▪ Traducir y adaptar instrumentos y manuales. ▪ Preparar listas de estudiantes elegibles. ▪ Supervisar la impresión cuadernillos e instrumentos. ▪ Mantener contacto con el "International Project Centre School Quality Monitors". ▪ Coordinar las actividades de los aplicadores y de los monitores de calidad. ▪ Supervisar, empacar y distribuir materiales a escuelas. ▪ Enviar materiales al "PISA International Project Centre". ▪ Elaborar reporte de Actividades. ▪ Financiar los costos derivados del desarrollo del estudio en el país.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Por otra parte, en este horizonte global de referencia, el establecimiento de un organismo “independiente” pero centralizado, situado por encima del entramado burocrático en el cual requieren transitar los programas de evaluación, resulta bastante lógico. La asignación de las responsabilidades que derivan de los compromisos contraídos con agencias internacionales, ha sido en nuestra opinión, una de las principales intenciones de establecer un organismo de evaluación externo en nuestro país. El documento de trabajo: *"Instituto Nacional para la Evaluación Educativa"*, que para su discusión se distribuyó a funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, en febrero del 2001, planteaba entre las principales funciones del instituto "...conducir todas las evaluaciones del sistema educativo nacional o de alguno de sus componentes, que se acuerden o contraten con organismos internacionales".¹⁴²

En la misma fuente, se señaló con especial énfasis, que con el instituto en proyecto, además de contar con el respaldo técnico necesario para asegurar la confiabilidad de la evaluación se podrá atender el problema de credibilidad que se origina de que la SEP sea, al mismo tiempo, juez y parte. En este orden, se estaría pretendiendo tener una gestión especializada de la evaluación, alejada de las complejas interdependencias que inciden en la operacionalización de esta clase de programas. Además de los programas de evaluación educativa de carácter internacional y la forma de llevarlos a cabo, la concepción del INEE, tienen mucho que ver con la dinámica centralizadora asociada a los procesos de integración y globalización.

La política seguida en esta materia, se inscribe en muchos sentidos, en la tendencia internacional de establecer agencias más o menos autónomas de evaluación externa, los casos de Brasil, España, Italia y Dinamarca, por citar algunos, son ilustrativos en este sentido. Lo que habría que tener en cuenta, es en qué casos, la medida se efectuó luego de haber consolidado previamente una capacidad endógena de evaluación, lo que evidentemente no es el nuestro.

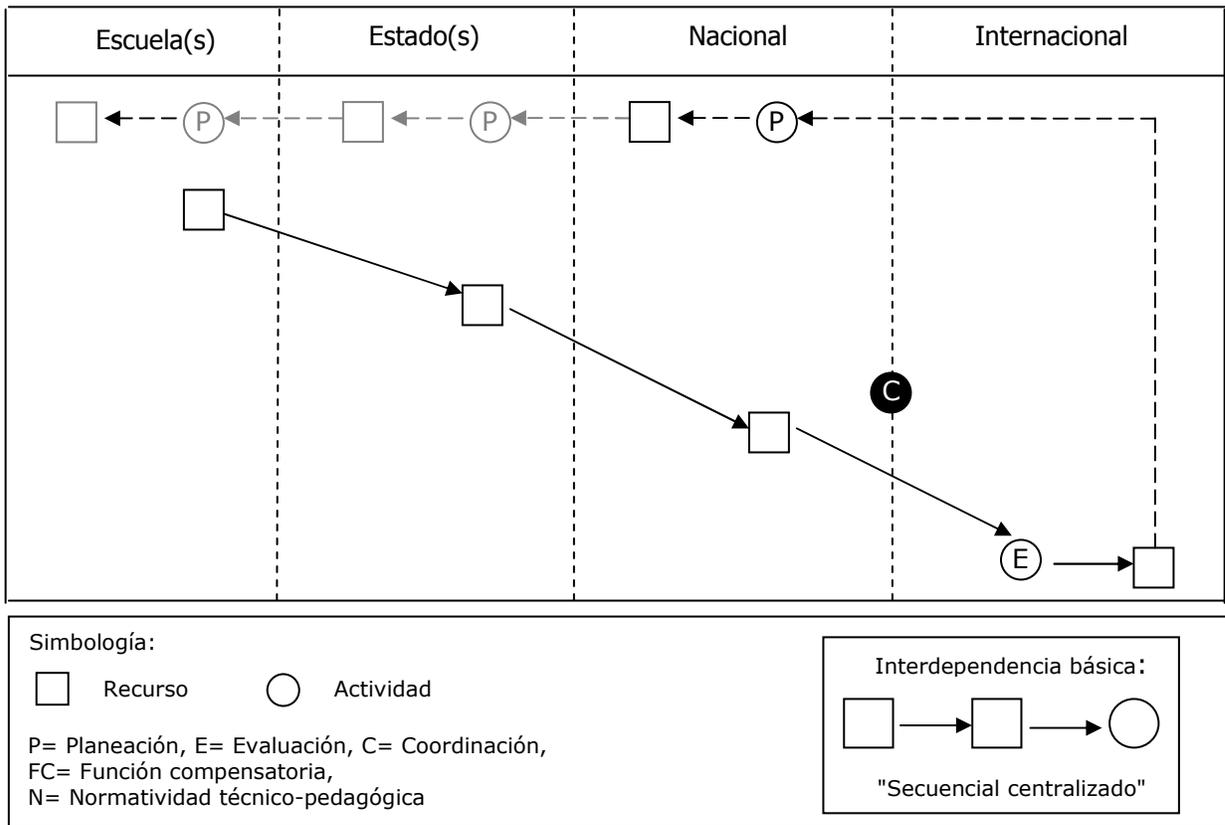
Para cerrar este apartado, hay que hacer notar, que las interdependencias que producen la implementación de estos programas de evaluación, ocurren principalmente en torno al financiamiento, acopio y suministro de información más no en el reparto de una tarea evaluativa propiamente dicha. A diferencia de lo que supone un proceso descentralizado de evaluación, por lo general, los resultados de las evaluaciones internacionales únicamente pueden apreciarse hasta que concluye todo el proceso; pero su utilidad tiene mayores posibilidades para efectos de una planeación a nivel nacional, disminuyendo su potencial a medida que los resultados "bajan" hacia los niveles estatal, regional, local y escolar, esto significa que sus resultados no dice mucho a nivel micro. De un modo gráfico, y con los riesgos de simplificación que ello supone, el siguiente modelo plantea en términos generales, una representación de los procesos de evaluación internacionales; caracterizados porque el diseño, análisis de la información recopilada y la emisión de resultados se encuentran básicamente centralizados en los organismos multilaterales y en las agencias contratadas por éstos, para dirigir las diferentes etapas de los programas en cuestión.

La coordinación de estos programas suele estar a cargo directamente de la Secretaría de Educación Pública pero se trata en realidad de una "tarea operativa". Esta clase de programas, se caracterizan por su naturaleza centralizada, no sólo en lo que a su

¹⁴² Secretaría de Educación Pública (2001). *Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (Documento para discusión)*, México, febrero.

coordinación se refiere, sino a la manera en que se distribuye la tarea de evaluación. Los ministerios centrales como “administradores nacionales”, son responsables de implantar los programas en cada país de acuerdo a los roles y responsabilidades previamente fijados a manera de un *script* o una especie de *field operations chart*, sin margen de maniobra significativo. Así, la participación de las autoridades centrales y en su caso, de las autoridades locales, se concentra en actividades de apoyo logístico. Más allá del levantamiento de datos, parece no haber una participación en la orientación, diseño y procesos clave de estos programas de evaluación.

CUADRO 5.13: REPRESENTACIÓN GENERAL DEL PROCESO DE EVALUACIÓN: DIMENSIÓN INTERNACIONAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En apoyo a las consideraciones anteriores, el Instituto para la Evaluación Educativa ha reconocido recientemente en el documento “La calidad de la educación Básica en México. Primer informe anual 2003”, dado a conocer en el mes de marzo de 2004, que la participación de México en los ejercicios de evaluación internacional ha tenido “deficiencias importantes que reducen mucho, sus beneficios potenciales”. Entre estas, se señala que no se ha intervenido en la planeación de las evaluaciones en las que formalmente todos los países involucrados tienen derecho a participar, al respecto se admite que la Secretaría de Educación Pública podría tener una

participación más importante que la de “simple operador de pruebas”.¹⁴³ En el mismo sentido, se asume que el beneficio de desarrollo de la capacidad técnica nacional que supuestamente debía producirse como resultado de la interacción con especialistas de otros países no se ha dado. Por último, en el documento se indica, que la “limitada participación” se manifiesta en la ausencia de análisis propios de los resultados obtenidos por los alumnos mexicanos en esas pruebas internacionales, lo que impide sacar conclusiones y experiencias útiles para mejorar la calidad de la educación en el país, desaprovechándose “la rica masa de información reunida”.

¹⁴³ INEE, La calidad de la Educación..., op. cit., p.46.

CONCLUSIONES

El planteamiento de la presente investigación, ha tenido entre sus premisas, que los incipientes resultados en la construcción de un sistema de evaluación en el ámbito de la educación básica, obedecen por una parte, a la dificultad de lograr una acción pública coordinada en un sistema con las dimensiones del nuestro, estructurado en el contexto de un sistema federal. Por otra, en estrecha conexión con lo anterior, a deficiencias en la propia concepción y puesta en práctica de la política de evaluación. En el sentido que relega el carácter endógeno de la evaluación, que al ser consustancial a la gestión educativa en sus diferentes niveles -del centro escolar hasta el propio ministerio nacional-, debe construirse "desde dentro" y articularse en forma ascendente, del nivel interno al externo, del micro al macro, del local al nacional.

En un sistema educativo descentralizado, la información que genera la evaluación tiene diferentes usos, representa un recurso que simultáneamente requiere ser empleado por los diferentes niveles de gestión. Lo que desde el punto de vista de un proceso agregado, supone que el nivel de interdependencia crece, y que las consecuencias que se derivan de las interrelaciones existentes, de forma deliberada o no, tienen una cadena de efectos que interfieren o contribuyen al logro de las metas *del otro*. En este sentido, la viabilidad de una política formulada para impactar al sistema educativo en su totalidad, reside lo mismo en la decisión política y capacidad de gestión de las distintas administraciones públicas educativas como en su *conectividad*. Lo que significa que la capacidad de gestión como expresión de *coherencia interna*, constituye un factor clave -más no exclusivo- para una mejor intervención de las administraciones educativas, en tanto da cuenta del grado de "experticia" que concentra la estructura burocrática responsable de diseñar e instrumentar un conjunto de acciones. La *conectividad externa* por su parte, llama la atención por un lado, sobre el modo de relación entre los distintos niveles de gestión educativa, y de éstos, con otras instancias y actores implicados, por otro, en el impacto que ello tiene en el ciclo completo por el que atraviesan las políticas.

Como ha podido observarse, los déficit de coordinación que afectan el curso de una política en un sistema federal, como en el caso de la Educación Básica, no son exclusivos de la relación entre niveles de gobierno, éstos se presentan también en el ámbito de un mismo gobierno, entre sus distintos sectores, y más todavía, al interior

de un ministerio. Cuando esto ocurre en una dependencia como la Secretaría de Educación Pública, encargada de promover una determinada política a nivel federal, las consecuencias de ésta falta de articulación central, trascienden los contornos ministeriales e impactan al sistema en su conjunto. La importancia del escenario que denominamos *sectorial*, es crítica no solo porque ahí se encuentran ubicados los órganos administrativos que tienen la responsabilidad de diseñar el marco general para la realización de la evaluación a nivel nacional, sino también de las funciones generales de normatividad técnico-pedagógica, planeación y compensación de desigualdades del sistema educativo nacional, las cuales son imposibles de concebir sin el sustento de dicha evaluación.

Como resultado de, y ante tal complejidad, se explica que la política de evaluación de la educación básica, en tanto curso de acción deliberadamente diseñado y curso de acción efectivamente seguido, presente rasgos marcadamente centralistas. En esta perspectiva, medidas como el establecimiento del INEE a manera de organismo “independiente,” situado *por encima* del entramado burocrático por el cual deben transitar los programas de escala nacional, resulta bastante lógico. Se estaría pretendiendo así, una gestión especializada de la evaluación, “alejada” de las complejas interdependencias que inciden en la operacionalización de esta clase de acciones. Lo que parece una lógica válida en términos de que permitiría simplificar el manejo administrativo de la evaluación, y ante las complicaciones que supondría construir un verdadero sistema de evaluación, del cual en todo caso, el instituto sería tan sólo una parte. Pero de todas formas, incongruente con la estructura actual de la función educativa y las responsabilidades que la Secretaría de Educación Pública tiene en la materia como autoridad central: que además de la evaluación global, le corresponde marcar los criterios para el desarrollo de esta tarea a nivel nacional. La evaluación, especialmente en lo que hace a la educación básica, no puede ser concebida, sino como una tarea descentralizada; como un conjunto interrelacionado de múltiples procesos distribuidos espacial y funcionalmente. En este sentido, es que las distinciones macro y micro de la evaluación, aunque aluden a perspectivas diferentes, no son contrapuestas sino complementarias y metodológicamente interdependientes, ambas resultan imprescindibles para conocer del funcionamiento del sistema educativo en su conjunto, y sobre sus diversos componentes.

La política de evaluación de la educación básica no se asienta en los principios de una gestión congruente con la descentralización, y lo hace de tal forma que en el debate actual se minimiza el asunto del federalismo. Se discute más sobre los criterios técnicos que permitan a la evaluación que sus resultados sean confiables, o acerca de

las dificultades del INEE para abarcar al sistema educativo en su totalidad, o bien, sobre la factibilidad de llevar a cabo una evaluación y para dar a conocer los resultados escuela por escuela, cuestiones sin duda importantes, algunas de las cuales derivan precisamente de una concepción no federal y exógena de la evaluación. Entre los principios de una gestión descentralizada de la educación básica y su evaluación, se pueden enumerar: i) asumir el carácter federal del Estado Mexicano y que este nivel educativo es materia de competencia compartida; ii) reconocer que la fragmentación de la administración pública de la educación como componente estructural de operación del sistema educativo; y iii) asumir que en estas circunstancias, las interdependencias que se generan imponen mejorar sustancialmente la coordinación entre las instancias central, estatal, local -órganos regionales o de zona-, y escolar, lo mismo que entre estas, y los agentes sociales. En consonancia con estos principios, resulta esencial diseñar un sistema general o marco de operación común para la gestión educativa, que desde una visión integrada genere coherencia y ponga coto al riesgo de la disgregación. Un sistema al que entendemos como un conjunto de reglas y procedimientos, conceptos y términos de referencia, que normalicen la organización y funcionamiento de las administraciones educativas para el cumplimiento de una tarea colectiva. Un sistema que implique más a las autoridades locales, que promueva la cooperación haciendo que la relación entre los distintos partes adquiera regularidad y predictibilidad.

Como corolario puede advertirse que la variedad de actores que están implicados en la educación -actores que desde sus propios intereses y necesidades consideran tener facultades legítimas para fijar criterios de evaluación-, comporta construir una evaluación, múltiple o plural. Donde los juicios expresados desde la perspectiva de un rol particular no se presenten o interpreten como juicios pertinentes para todos los papeles posibles. Esto, en otras palabras, significa que cuando los papeles no corresponden a los criterios, las conclusiones de la evaluación serán, por lo regular, inevitablemente deficientes, y con pocas posibilidades de ser utilizada para la toma de decisiones.

CONCLUSIONES GENERALES

A las conclusiones apuntadas al final de cada capítulo, deseo agregar otras, a la luz del trabajo de investigación en su conjunto. En este sentido, si alguna tesis emerge de los apartados precedentes, es que el tema de la coordinación va a ir ocupando progresivamente una centralidad mayor, si se tiene en cuenta un hecho irreversible: la incesante interdependencia del gobierno contemporáneo, y de su consecuencia más directa, la importancia e interés en la coordinación como esencia en el manejo de esta clase de relaciones. He dicho en esencia, dado que la coordinación no es la panacea o la fórmula mágica que Seidman comparaba con la búsqueda medieval de la piedra filosofal. Aquella que permitiría reconciliar lo inconciliable, armonizar intereses competitivos y divergentes, superar irracionalidades en las estructuras de gobierno, y tomar decisiones sin que nadie disienta. En otras palabras, de la coordinación no debe esperarse más de lo que puede dar de sí: que acompañe a los otros procesos que ocurren en la esfera del quehacer gubernamental y sirva para facilitar los engarces entre los diferentes actores. La coordinación no puede resolver la falta de una comunidad de intereses, la incompatibilidad de objetivos y la inexistencia de capacidades o de recursos, pero si puede contribuir a una forma de gobernar más eficiente, mediante la apropiada ubicación e interrelación de los distintos elementos que se requieren para producir un resultado o efecto determinado. La coordinación no lo es todo, pero si es el presupuesto indispensable de una acción colectiva, coherente y sistémica.

El proceso de desarticulación que experimenta el Estado como marco de referencia de la acción política y social, debido al replanteamiento de los nexos internos, y desde fuera, por la presión problemática de la globalización, exige demasiado a la capacidad de acción de los gobiernos nacionales. Al tiempo que la descentralización produce un cambio en las pautas de relación gubernamental, la internacionalización trae consigo un creciente grado de apertura y vulnerabilidad a las fuerzas del contexto mundial, originando una pérdida de competencias y capacidades decisorias en una doble dimensión. En lo interno, esta crisis de centralidad estatal se asocia, entre otras razones, al proceso de democratización que desmantela las formas de relación y acción social propias de los regímenes autoritarios, lo mismo que al cuestionamiento de las identidades políticas forjadas con el desarrollo del Estado de bienestar. En lo que hace al

entorno, los vínculos multinacionales se suplementan con instituciones que aunque formalmente tienen la finalidad promover la cooperación, sus recursos y capacidad para producir políticas, traspasan la simple colaboración y entran en el campo de un *supranacionalismo* donde la independencia teórica de los Estados se revela como una interdependencia real, cuyas implicaciones chocan con las pretensiones de soberanía del Estado-nación.

En semejantes circunstancias, el ejercicio del poder del Estado es afectado por fenómenos de fragmentación territorial, jurisdiccional y funcional; la debilitación del principio jerárquico como forma de articulación; y, la emergencia de una multiplicidad de actores con visiones, intereses y agendas diferentes; esto, simultáneamente a la desafección o deserción política de los ciudadanos que ahonda la línea divisoria entre éstos y el Estado. Se produce con ello una pérdida del sentido o la perspectiva, y disminuye la capacidad de acción pública conjunta, indispensable para atender las cuestiones sociales que desafían la capacidad de las instituciones para trabajar en forma colectiva. Todo esto sugiere como una paradoja del gobierno contemporáneo, la tendencia a fragmentarse cada vez más, en un mundo donde aumentan la interconectividad e interdependencia. En muchos sentidos, es como si el gobierno se moviera en una sintonía diferente de la realidad. De ahí que se precise reflexionar sobre las consecuencias analíticas y operativas que el replanteamiento del Estado como sujeto y contexto de articulación tiene para la actividad de gobierno, específicamente sobre los efectos que estos fenómenos producen en la administración pública.

En un mundo incesantemente complejo que demanda soluciones políticas cada vez más interrelacionadas y más basadas en la actuación de unidades autónomas, debe primar la reflexión sobre la coordinación que es la esencia del trabajo conjunto. Esto necesariamente lleva a poner en la mesa de discusión, uno de los contenciosos más complicados, como es el tema del reparto del poder –autoridad y recursos-, no sólo dentro y entre los gobiernos en sus diferentes niveles, sino en el sentido de que la creación de instituciones específicas de coordinación, efectivas, implica *compartir soberanía*. Precisa de una cultura federal que promueva la coordinación de las organizaciones por las que se gobiernan los Estados miembros. Pero significa también, confiar ciertos poderes de decisión a instituciones comunes creadas por ellos, para ser útiles a los ciudadanos que habitan en un mismo espacio público. Es decir, que hagan concesiones de parte y parte, que acepten delegar algunos de sus poderes en favor de órganos que representan al mismo tiempo los intereses locales y el interés nacional, vinculados entre sí por relaciones de complementariedad.

Comporta, valorar si se dispone de instituciones con poder relevante y de los mecanismos necesarios de coordinación para encarar los desafíos internos y externos que se tienen por delante, que hagan posible y ágiles los procesos de decisión que casi siempre llegan tarde, contrastando con la dinámica y evolución de la vida pública.

Hoy día, el quehacer de los gobiernos involucra complejas estructuras e interacciones al interior de los mismos, y con el entorno, entre una diversidad de actores. Parte de ellos, situados más allá de las fronteras nacionales, agentes globales cuya influencia no se limita a alinear las agendas sobre ámbitos esenciales de la vida pública considerados anteriormente asuntos de política doméstica, sino que moldean inclusive el diseño de los propios programas operativos. En adición a ello, problemáticas sociales que sobrepasan las fronteras y capacidades político-administrativas, o mejor sería decir, la manera en que las áreas geográficas son afectadas por los problemas, raramente coincide con las jurisdicciones. Como sucede con los fenómenos de conurbación y metropolización, donde diferentes gobiernos se ven afectados por fenómenos comunes. O bien, que al compartir un mismo nicho ecológico deben enfrentar la destrucción de recursos naturales y los efectos de la contaminación ambiental. Ocurre lo mismo, con la delincuencia organizada e incidental que no respeta lindes políticos geográficos o administrativos, que se beneficia incluso de que los sistemas legales, policiales y judiciales sean diferentes y de que tengan limitaciones jurisdiccionales. El narcotráfico, por ejemplo, que habitualmente es materia de autoridades nacionales, genera secuelas sociales, sanitarias y delictivas que deben ser atendidas por autoridades subnacionales y locales.

Análogamente, en el plano mundial los países precisan ocuparse de fenómenos que están ampliando su alcance geográfico y virulencia como el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, redes criminales, la degradación del ambiental o la pobreza, donde las respuestas no pueden ser más que multinacionales o globales.

Las dificultades de coordinación parecen acentuarse en los sistemas de gobierno federal, donde las políticas públicas requieren emprenderse a través de sistemas que con demasiada frecuencia presentan situaciones de fragmentación de autoridad, capacidad institucional desigual, traslape de jurisdicciones y duplicación funcional. La descentralización en esta clase de contextos, no sólo ha dado cabida a la transferencia de facultades del gobierno central a los gobiernos estatales y locales, a manera de tareas que pueden realizarse de manera exclusiva en cuyo ejercicio puede prescindirse del "otro". Simultáneamente, ha originado intrincadas divisiones de

trabajo como parte de procesos o políticas que forman un auténtico entramado de actores con perspectivas, capacidades y agendas de naturaleza nacional, regional, local, ministerial e institucional. Así, aunque es cierto que las circunstancias de interdependencia abarcan prácticamente todos los ámbitos del quehacer gubernamental, es en el “área social” donde éstas son más visibles y, consecuentemente, donde más urgente resulta sintonizar las diversas partes del sistema federal. La política social, específicamente la de salud o la educativa, se relacionan con cuestiones complejas cuyo abordaje demanda aunar esfuerzos de diferentes organizaciones no sólo de un mismo gobierno, sino de gobiernos distintos implicados jurisdiccionalmente.

Siendo el federalismo un modelo de organización política para la gestión de las relaciones entre grupos, estados y países, su viabilidad reside en la complementariedad y la cooperación. En su dimensión operativa, el desarrollo de una asociación de naturaleza plural, mutua e interdependiente, propósito básico de esta forma de gobierno, pasa por la existencia de instituciones adecuadamente comunicadas y coordinadas, que hagan posible que las partes en su conjunto, se beneficien de la gestión de los intereses comunes. Si bien, uno de los aspectos más importantes del sistema federal parte del reconocimiento de asuntos que requieren de políticas e instituciones asentadas en niveles diferentes de gobierno, existen por igual cuestiones donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la actuación conjunta de organizaciones que pertenecen a gobiernos distintos. Esta interdependencia tiene importantes implicaciones en el funcionamiento del sistema federal, ya que, el logro de una mayor coherencia y efectividad gubernamental, demanda crecientes esfuerzos de coordinación en diferentes latitudes, y desde ángulos poco explorados o inéditos. La coordinación, sin embargo, se encuentra lejos de ser sólo un asunto de voluntad política, requiere si se admite la metáfora, de un terreno propicio y un cuidado atento para que pueda “echar raíces” y desplegar su potencial.

Al enfocar las cosas de esta manera, las reflexiones y propuestas finales sobre el tema, pueden formularse respecto de la coordinación *en sí misma*, como en lo que se refiere al *terreno propicio* que hace posible que ésta desempeñe su papel relevante. Respecto a esto último, habría tanto que decir, que no se puede pretender hacerlo más allá de lo que nos ha permitido el examen de la política que constituye nuestro campo de observación. Lo que en todo caso, se ha planteado ya por cada uno de los escenarios o categorías en que hemos organizado el análisis y que podemos resumir en que la coordinación demanda de los diferentes actores, estar de acuerdo en las prioridades y metas comunes, y comprometer los recursos requeridos

para su logro. Esto, junto a la necesidad de que posean la capacidad de intervenir para transformar las medidas de gobierno en acciones. O sea, que la capacidad de gestión como reflejo de *coherencia interna*, constituye un factor clave, pero no exclusivo para una mejor intervención de las organizaciones gubernamentales. Igualmente significativa, es la *conectividad externa* que llama la atención acerca del modo de relación entre políticos y funcionarios, y de éstos con los diferentes grupos sociales; así como sobre la incidencia que ello tiene en el ciclo completo por el que atraviesan las políticas públicas.

Nos centraremos, por consiguiente, sobre la coordinación *en sí misma*, sin soslayar que sus posibilidades se encuentran asociadas a una suma diversa de circunstancias. Así, a partir del argumento de que uno de los retos del federalismo en la actualidad consiste en mejorar los mecanismos decisionales que tienen que ver con la gestión de los asuntos comunes en los distintos niveles del sistema federal, es decir, de mejorar la coordinación no como prerrogativa o responsabilidad de una de las partes, sino como rasgo sistémico; quizá se deba empezar por señalar que se precisa contar con un marco político común para la coordinación gubernamental. Por tratarse de una serie de disposiciones relacionadas con la *operatividad* del modelo de organización política del Estado, se impone su mención constitucional: supondría definir por primera vez en la Carta Magna, el concepto de coordinación, insuficientemente tratado en el texto actual. Que instituya la *acción conjunta* como un instrumento jurídico que designa una actuación coordinada de los gobiernos en el marco del sistema federal, cuando los propósitos de la unión y los “temas de Estado” pueden verse servidos mejor, por una labor colectiva que por actuaciones aisladas, en virtud de la dimensión o los efectos de la acción conjunta prevista. Comporta ponderar la posibilidad de que el texto constitucional contenga un capítulo especial sobre las competencias compartidas asegurando el principio de subsidiariedad implícito al federalismo; es decir, la asistencia a través de acciones suplementarias o complementarias de cada nivel de organización con respecto a los niveles inferiores.

El establecimiento del marco institucional derivado de la adición que se propone, precisa de la creación de una ley federal -de coordinación gubernamental- de acuerdo con la jerarquía normativa. Una ley que pondere, de entrada, la naturaleza común del gobierno de la federación, y, por consiguiente, refuerce el carácter *comunitario* del Ejecutivo Federal, entendiendo por *comunitario*, la cualidad de un gobierno relativo o que pertenece a un conjunto de estados unidos, por medio de un pacto político para tomar democráticamente decisiones sobre asuntos específicos de interés compartido. Es decir, un texto en el que se dibuje un sistema

de funcionamiento democrático, comprensible y eficaz, precursor de respuestas y políticas de Estado integrales, de amplia escala, y con sentido de futuro.

La formulación de dicho ordenamiento deberá tener en cuenta revisar y reforzar las instituciones de coordinación en el sistema federal, que en una de sus vertientes tiene que ver con el establecimiento de cuerpos de gestión intergubernamental, donde la definición del rol que corresponde a cada gobierno y las decisiones sobre la actividad conjunta tenga lugar. Como la *conferencia de gobernadores* que en países como Estados Unidos se remontan a casi 100 años de existencia o la participación de los gobernadores en *cumbres bilaterales* con el gobierno central. O la institucionalización de las *conferencias sectoriales*, que no sólo hagan posible la discusión, sino que hagan factible la corresponsabilización de las dependencias del gobierno federal y los ejecutivos o ministerios estatales en la toma de las principales decisiones. Para que desde ellas, las entidades federativas influyan en las decisiones estratégicas del gobierno central sobre temas de política interior e incluso internacional que afecten a sus intereses.

La experiencia internacional ilustra bien la adopción de este tipo de medidas, en respuesta a las demandas de participación de las comunidades locales en los procesos de decisión regionales, nacionales, o incluso continentales. Los procesos históricos que en este momento tienen lugar en Europa ofrecen importantes lecciones al respecto. Los órganos de cooperación al más alto nivel entre los estados y el gobierno central, como el que busca establecer en el sistema federal español a través de la *Conferencia de Presidentes*, existen ya con formatos variados de organización y funcionamiento, en Alemania, Austria, Suiza, Italia y Canadá. Específicamente sobre la presencia de los gobiernos provinciales en las instituciones europeas –incluidos los *Consejos de Ministros de la Unión*, vale la pena resaltar que durante la presidencia belga, hace más de dos años, uno de esos consejos, el de *Investigación*, fue presidido por un político de una región autónoma de este país. También el Reino Unido y Alemania aceptan la presencia de sus regiones en esos órganos, aunque con una función menos preponderante. En otras palabras, las comunidades locales tienen que ver con la política europea que se gestiona en Bruselas. En síntesis, se requiere favorecer la *operatividad del sistema federal* con espacios de deliberación institucional, que permitan transformar los intereses iniciales y particulares en metas o decisiones comunes, que hagan posible el acuerdo entre las partes acerca de que compromisos adquiere cada una para llevar a cabo lo que le corresponde y actuar conjuntamente.

En resumen, la adición constitucional que se sugiere, debe sentar las bases para establecer estructuras e instituciones que promuevan y faciliten la coordinación gubernamental, pero primordialmente para crear una “cultura federal” que entendemos como el conjunto de valores, creencias y comportamientos que proceden del cuidado y apego al principio de la *mutua consideración* -“federal loyalty” o “bundestreu”, denominado por De Villiers, “*el espíritu de la asociación intergubernamental*”- que los gobiernos y sus instituciones, deben observar en el ejercicio de sus respectivos poderes, así como en la totalidad de sus acciones e intenciones. Principio que tiene fuerte influencia en el funcionamiento cotidiano, “day-to-day” del federalismo en distintos países, como en Alemania, donde el permea la tarea gubernativa, aun sin estar explícitamente señalado en su ley fundamental. En Sudáfrica, por ejemplo, donde la lealtad o comedimiento federal, se impone como un valor axial en la organización y funcionamiento del Estado. El texto constitucional incluye un capítulo dedicado al deber de cooperación mutua entre los gobiernos mediante vínculos de confianza y “buena fe”: para el establecimiento de relaciones cordiales, para asistir y apoyarse el uno al otro, para informar y consultarse recíprocamente en materias de interés común, para coordinar sus operaciones y legislaciones, así como para adherirse a los procedimientos convenidos evitando acciones legales en contra del “otro”.

El segundo grupo de reflexiones, está centrado en la política de evaluación de la educación básica, que a partir de la transferencia de estos servicios educativos a las entidades federativas en 1992, pertenece a la clase de acciones cada vez más frecuentes, cuyo diseño y desarrollo sólo pueden explicarse a partir de un entramado de relaciones de naturaleza sectorial, intersectorial, intergubernamental, legislativa, social e internacional. Esto significa que la educación básica y su evaluación, han dejado de ser un asunto que interese sólo a la Secretaría de Educación Pública, al sector educativo, a sus autoridades, o a la comunidad escolar. Toda evaluación tiene multiplicidad de perspectivas, usos y usuarios, reflejo de la diversidad de intereses, necesidades, y preocupaciones de los actores implicados; la evaluación educativa no es la excepción. Aunque en principio la evaluación constituye un “acto natural” de toda actividad humana, de manera habitual se le asocian intenciones negativas o intereses velados. Pese a ello, en este “acto natural” de la tarea educativa, residen sin lugar a dudas, las mayores posibilidades para mejorar la calidad de los servicios al sustentar la toma de decisiones en el espacio y tiempo requeridos. Abordar el tema de la evaluación del sistema educativo supone ineludiblemente pensarlo en términos de una tarea compleja y colectiva, conformada por procesos específicos asociados a los diferentes niveles de gestión de la escuela al ministerio central. El diseño de una

política nacional de evaluación, precisa necesariamente advertir las consecuencias relacionadas a la articulación o desconexión de estos procesos.

En tal sentido, a la existencia de diversas orientaciones teórico-técnicas que guían las prácticas de evaluación, se suman las distintas circunstancias en que los procesos de esta naturaleza se realizan. Como las que se derivan de un esquema de prestación de servicios con múltiples esferas jurisdiccionales. De acuerdo con las fórmulas de descentralización puestas en marcha en las últimas dos décadas, la evaluación en los sistemas educativos no es tarea exclusiva de un solo nivel de gobierno. Si bien, a los gobiernos centrales corresponde una evaluación global de los mismos, la valoración de los sistemas estatales forma parte de la responsabilidad de autoridades locales, como la de los planteles, es inherente a la gestión de directivos y personal escolar. De este modo, la evaluación constituye una clara expresión de las denominadas "funciones compartidas" cuya operacionalización representa una tarea de gran complejidad, particularmente para los gobiernos centrales responsables de establecer el "armazón" en que este tipo de funciones ha de llevarse a cabo. Condiciones en las que el diseño de una política nacional de evaluación, demanda un tratamiento con distintos puntos de mira, pero con una condición de partida: reconocer la necesidad de construir una evaluación descentralizada y pública.

De esta manera, la vinculación analítica del tema de la evaluación del sistema educativo en el ámbito de la educación básica, y la coordinación gubernamental, parte del presupuesto de que un sistema con la estructura y dimensiones del nuestro, que limitándose a la educación básica, involucra un universo con una población que supera los 24 millones de alumnos, un millón de maestros y 200 mil escuelas, agrupados en un conjunto de 32 sistemas educativos estatales, que además que se asienta y opera en una estructura federal, se da por descontado que se trata de una tarea que sólo puede ser concebida de forma no centralizada. O sea, que no puede ser disociada o substraída del centro escolar como escenario donde se concretan, y al cual deben dirigirse las políticas de los gobiernos en la materia. Consideración que también tiene validez, en lo que atañe a las distintas administraciones públicas que a partir del centro escolar se erigen, cuya tarea resulta imprescindible para "ecualizar" al sistema educativo a partir de horizontes y ámbitos de actuación de mayor amplitud. En un caso y otro -a nivel del centro escolar y de las administraciones educativas locales, estatales y nacionales-, la evaluación desarrollada por y para ellos, posee una finalidad *per se*. Pero sin duda, en su mutua complementariedad residen las mayores posibilidades de alcanzar una intervención más pertinente: para el plantel, en tanto que la evaluación representa un instrumento de aprendizaje que permita hacer las

cosas de otra manera; por parte de autoridades, al posibilitar mejores decisiones, que sean producto del conocimiento e información aportada por la evaluación. Puede observarse que entre una evaluación y otra, existe una relación de interdependencia, la segunda no puede pretender sustituir a la primera. Igual ocurre entre la evaluación que corresponde a la autoridad nacional respecto de la estatal, y desde luego con la evaluación que se encarga a organismos externos. Pero sin duda, plantea también con toda claridad, que la evaluación por la escuela y su comunidad, no puede menos que alentarse y complementarse, no suplantarse. Por consiguiente, al ser la *dispersión de responsabilidades* un rasgo estructural en la viabilidad administrativa de esta tarea, es preciso reconocer entonces, la importancia que reviste la coordinación en la posibilidad de construir una evaluación articulada. O mejor sería decir, un verdadero sistema de evaluación descentralizado y público, que de a cada cual el papel que le corresponde.

En el desarrollo de la evaluación como proceso colectivo, la Secretaría de Educación Pública tiene una responsabilidad clave, pero el papel que toca desempeñar a las autoridades locales y escolares no es de ningún modo secundario. La "parte fuerte" de la gestión de los servicios, y, por ende, de su evaluación, corresponde a ellos, la administración central [el Instituto para la Evaluación de la Educación incluido] deberá estar en disposición de ayudar y complementar, pero no puede sustituir ese trabajo indispensable. El objetivo de la evaluación es mejorar la toma de decisiones en todos los niveles, pero es especialmente importante en el nivel escolar, toda vez que ahí se materializa la política educativa. La evaluación de la escuela por la escuela -comúnmente denominada autoevaluación-, representa la "primera piedra" en la construcción de una evaluación de carácter endógeno. Es en este nivel, donde las finalidades, los métodos y las posibilidades asociadas a la evaluación interna, frente a una de naturaleza externa parecen presentarse con mayor claridad. Como parte indisociable de la gestión escolar, en la evaluación *in situ* residen las mayores posibilidades de conocer la problemática escolar, de prevenir y atender en forma oportuna las situaciones concretas que afectan la labor de cada centro escolar. De ahí que hablar de coordinación de la tarea de evaluación en el ámbito escolar, deba entenderse no sólo como una acción en lo interno sino con el exterior, es referirse al desarrollo de una capacidad propia de evaluación y a su eslabonamiento con la tarea de las administraciones públicas educativas a nivel local, estatal, y nacional. En el mismo sentido, es a escalas de gestión más reducidas de gestión, donde se pueden expresar mejor la rendición de cuentas y las responsabilidades para los encargados de cada nivel, lo mismo que la participación de los actores sociales implicados en la tarea educativa.

Dicho de manera concisa: con el desarrollo de la presente investigación se espera aportar elementos que ayuden a pensar más claramente el problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo, y sus efectos en la gestión del sistema educativo. Dificultades que se ilustran a través del examen de la política de evaluación, de cuya viabilidad penden importantes oportunidades de atender uno de los temas más críticos del país: el servicio de Educación Básica que ofrecen las escuelas a niños y jóvenes, cuya calidad puede incidir en su futuro desde muy temprano.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta** Romero, Miguel (1983). *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México.
- Acuña**, Carlos (2002). "Empoderamiento y desarrollo inclusivo", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo, pp. 20-23.
- Agranoff**, Robert (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales". En Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (Comp.), *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, pp. 125-170.
- Aguilar** Villanueva, Luis F. (1996). "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes". En: Hernández Chávez Alicia (Coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, México.
- Aguilar** Villanueva, Luis F. (1996). "Estudio introductorio". En: Aguilar Villanueva Luis F. (comp.), *El estudio de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp.25-26.
- Aguilar** Villanueva, Luis F. (1999). "Coordinación social y administración pública". En: Lechner Millán y Valdés (Coord.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Plaza y Valdés, México.
- Ahrne**, Göran (1994). *Social organizations: Interaction inside, outside and between organizations*, Sage Publications, California, pp. 138-143.
- Aiken**, Michael y Jerald Hage (1968). "Organizational interdependence and intraorganizational structure", *American Sociological Review*, No. 33, pp. 912-930.
- Alarcón** Olguín, Víctor (1997). "Política y derecho en la obra de Niklas Luhmann". En: *La sociedad compleja. Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann*, FLACSO, México.
- Alexander**, E. R. (1998). "A structuration theory of interorganizational coordination: cases in environmental management", *The International Journal of Organizational Analysis*, Vol.6 No. 4, october, pp. 334-354.
- Althusius**, Johannes (1964). *The Politics*, Press Boston, Boston.
- Álvarez** García, Isaías (1992). "La Descentralización". En: Guevara Niebla, Gilberto (comp.) (1992). *La catástrofe silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Amaro** Guzmán, Raymundo (1993). *Introducción a la administración pública*, McGraw Hill, México.
- Anaya** Cadena, Vicente (Coord.) (1997). *Diccionario de Política, Gobierno y Administración*, Gobierno del Estado de Tlaxcala-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México.
- Antón**, Thomas J. (1994). *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano. Cómo funciona el sistema*, Eliasta, Buenos Aires.
- Arellano** Gault, David (1994). *Análisis organizacional: una perspectiva de la estrategia*, Cuadernos de trabajo, No. 26, CIDE, México.

- Arellano Gault, David** (2001). *Challenges and opportunities for Public Administration reform in the Fox Administration*, ASPA online columns, octubre.
- Arellano Gault, David y Liliana Rivera Sánchez** (1999). *Dilemas de la participación social*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Arellano, David y Enrique Cabrero** (coords) (2000). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE-M. A. Porrúa, México.
- Arnaut, Alberto** (1991). La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988 , Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Arnaut, Alberto** (1999). "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación". En: Carmen María del Pardo (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, Colegio de México, México, pp. 63-100.
- Auclair, Céline** (2002). *Federalismo: Its principles, flexibility and limitations*, 2nd International Conference on Decentralization, Manila, julio.
- Axelsson, Runo** (2002). "Institutional developments in the Russian system of social security: organizational e interorganizational aspects", *Social Policy & Administration*, Vol. 36, No. 2, Blackwell, Oxford, abril, pp. 142-155.
- Axford, Barrie** (1995). *The global System. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain.
- Ayala Espino, José** (1999). *Educación, instituciones y participación social*, Facultad de Economía UNAM, México.
- Banco Mundial**, (1997). *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo** (1997). *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, Madrid.
- Barba, Bonifacio** (Coord.) (2000). *La federalización educativa: una valoración externa de la experiencia de los Estados*, SEP, México.
- Bardach, Eugene** (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Centro Investigación y de Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Consuelo Ferreira** (1989). *Descentralización y administración pública en los estados federados*, Universidad Autónoma del Estado de México-IAPEM, Toluca.
- Benito, Emilio** (2004). "Entrevista a Carmen Moya García [Delegada del Gobierno para el Plan Nacional sobre las Drogas]", *Diario El País*, Madrid, 19 de septiembre.
- Birkhead, Guthrie** (1967). "El cambiante sistema intergubernamental". En: Martin Roscoe C. (Compilador), *Administración Pública. Ensayos en honor de Paul H. Appleby*, Herrero, México.
- Bobbio, Norberto** (2002). *Estado, gobierno, sociedad. Por una teoría política*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México.
- Borja, Jordi** (1986). "Transformaciones territoriales e institucionales en Europa", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XIVIII, No. 4 México, octubre-diciembre, pp. 245-249.

- Bosnich**, David (1996). "The principle of subsidiarity", *Religion & Liberty*, julio-agosto, Vol. 6, No. 4, Institute for the Study of Religion and Liberty, Ottawa, pp.10-14.
- Bracho**, Teresa (Coord) (2004). *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad 2004*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Burki** Javed, Guillermo Perry y William Dillinger (1999). *Más allá del centro. La descentralización del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cabrero** Mendoza, Enrique (Coord.) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE-M. A. Porrúa, México.
- Cabrero** Mendoza, Enrique y Rodolfo García del Castillo (2001). *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, ponencia IGLOM.
- Caminal**, Miguel (2002). *El federalismo Pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona.
- Casanova** Cardiel, Hugo (1995). *Planeación universitaria en México: La administración pública y la UNAM 1970-1976*, Centro de Estudios Sobre la Universidad, UNAM, México.
- Casassus**, Juan; Violeta Aranciba y Enrique Froemel (1996). "Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación", *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 10, enero-abril, pp. 231-261.
- Castellanos** Hernández, Eduardo (1991). *La Relación entre Plan Nacional y Planes Regionales de Desarrollo*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México, p. 203.
- Castro** Rea, Julián (2000). "Foedus = pacto. El federalismo en Canadá 130 años después". En: Márquez Padilla Consuelo y Julián Castro Rea (Coord.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, pp. 111-157.
- Cavarozzi**, Marcelo (2000). "Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas". En: Kliksberg y Tomassini (Comp.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID-Fundación Felipe Herrera-Universidad de Maryland-FCE, Buenos Aires, pp. 197-215.
- Centre** for Educational Reseach and Innovation, *Education Policy Analysis 2001 (2001)*. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD, Paris.
- CEPAL** (2000). *La reestructuración de los espacios nacionales*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile, septiembre.
- CLAD** (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- CLAD** (2000). *Redes Interorganizacionales y su gerencia en la Administración Pública*, (Convocatoria de la II Cátedra Virtual), CLAD-UNESCO, Caracas, julio.
- Comisión** de Descentralización de la Vida Nacional: Descentralización de la Administración Pública (1982). *La Descentralización de la Educación*, México, agosto
- Conferencia** Mundial sobre Educación para Todos (1990). Declaración Mundial sobre

Educación para Todos. Documento de trabajo, Jomtien, 9 de marzo.

- Coordinación** del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quezada (2000). *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, México.
- Coraggio**, José Luis (1997). *Descentralización; el día después*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Coraggio**, José Luis (2002). *Estrategias de articulación de las políticas sociales*, Asociación Argentina de Políticas Sociales-Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Corsi**, Giancarlo; Elena Esposito y Claudio Baraldi (1996). *Glosario sobre la teoría Social de Niklas Luhmann*,. Universidad Iberoamericana-ITESO-Antrophos, México, 1996.
- Covarrubias** Moreno, Oscar Mauricio (2000). *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Covarrubias** Moreno, Oscar Mauricio (2000). "Los fines y tareas de la Secretaría de Educación Pública en el federalismo", *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, septiembre, pp. 113-132.
- Covarrubias** Moreno, Oscar Mauricio (2000). "Apuntes sobre el proceso de legislación del federalismo educativo", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 62, Instituto Nacional de Administración Pública, México, junio, pp.87-117.
- Covarrubias** Moreno, Oscar Mauricio (2002). "Coordinación en la gestión pública: perspectivas de análisis". En: Bailleres, Bustamante y Montes de Oca (Coord.) *Gobierno, administración y políticas públicas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 147-172.
- Cox**, Cristian (1994). *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Crick**, Bernard (2001). *En defensa de la política*, Instituto Federal Electoral-Kriterios Tusquets Editores, México, pp. 15-36.
- Crozier**, Michel (1989). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Crozier**, Michel (1996). *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro.
- Cunill** Grau, Nuria (1997). *Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública. Retos de las reformas de segunda generación*, CLAD - Nueva Sociedad, Caracas.
- Cunill** Grau, Nuria (1998). *La reinención de los servicios sociales en América Latina*, Documento del Seminario Internacional: A reforma gerencial do Estado, MARE, Brasilia.
- Chisholm**, Donald (1992). *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*, University of California Press, Berkeley.
- Dahl**, Robert A. (1993). *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.
- Darton**, John (2004). "The new Europe, Union, but not unanimity, as Europe's East join

- West", *The New York Times*, 11 marzo.
- De Bertus**, Villiers (1995). *Bundestreue: The Soul of an Intergovernmental Partnership*, Konrad-Adenauer-Foundation (ed.), Occasional Papers, Johannesburg, marzo.
- De Lamothe A.**, Dutheillet. *Ministerial cabinets in France*, Public Administration.
- De los Reyes**, Yolanda (1986). "Descentralización de la educación". En: Torres Blanca (comp.), *Descentralización y democracia en México*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México.
- Deacon**, Bob (1997). *Global social policy: international organizations and future of welfare*, Sage Publications, London..
- Delors**, Jacques (1996). *La educación o la utopía necesaria. La Educación Encierra un Tesoro*, UNESCO, Santillana, Madrid.
- DGEST** (1995). Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000, Secretaría de Educación Pública, México.
- Di Gropello**, Emanuela (1997). *Descentralización de la Educación en América Latina: un Análisis Comparativo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ONU, Santiago de Chile.
- Díaz Barriga**, Ángel (2000). "Evaluar lo académico, organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos". En Pacheco Méndez Teresa y Díaz Barriga Ángel, *Evaluación Académica*, Centro de Estudios sobre la Universidad- FCE, México, pp.11-31.
- Díaz Cayeros**, Alberto (1999). "Diez mitos sobre el federalismo mexicano". En: Merino Mauricio (Coord.), *La Ciencia Política en México*, Biblioteca Mexicana, FCE, México, pp. 138-160.
- Dirección General de Evaluación** (2002). *Resumen y análisis jurídico del decreto, por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, Secretaría de Educación Pública, México, 21 de agosto.
- Dirección General de Evaluación** (2004). *Propuesta DGE-SEP para delimitar funciones entre el INEE y la DGE*, documento obtenido del sitio oficial en Internet de la Dirección General de Evaluación (snee.sep.gob.mx), 1 junio.
- Dubnick**, Melvin y Barbara Romzek (1991). *American Public Administration. Politics and management of expectations*, Macmillan Publishing Company, New York.
- Elazar**, Daniel J., "Federalismo y presidencialismo" (2000). En Márquez-Padilla Consuelo y Julián Castro Rea, *El nuevo federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, pp. 43-50.
- Elazar**, Daniel. (2002). *Opening the third century of american federalism issues and prospects*, Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, s.p.
- Escandon Cusi**, Pablo (2002). "La moneda esta en el aire", *Diario Reforma*, México, septiembre.
- España**, Sergio (2000). "Políticas sociales en América Latina. Mitos y realidades", *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 23, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid, mayo-agosto, pp. 51-102.
- Evans**, Peter (1996). "Government Action, social capital and development: reviewing the evidence of synergy", *World Development*, Vol. 24, No. 6, Great Britain, pp. 1119-1132.

- Fajardo Spíndola**, Luis (1992). "La coordinación de las administraciones públicas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 255-256, julio-diciembre, Madrid, pp. 739-741.
- Faya Viesca**, Jacinto (1988). *El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Fayol**, Henry (1969). *Administración industrial y general*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Finot**, Ivan (1998). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*, CEPAL.
- Fiorina**, Morris P. (1992). *Divided Government*, Harvard University-Macmillan Publishing Company, New York.
- Folsheid**, Dominique (1999). "El relativismo dogmático: ¿Es una fatalidad?". En: Fazio Vengoa Hugo y Nowicki Joanna (Comp.), *La crisis de los referentes*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, pp. 39-58.
- Parker Follet**, Mary (1937). "The Process of control ". En: Gulick & Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, pp. 161-169.
- Forum of Federations** (2002). *Handbook of Federal Countries: 2002*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Fox**, Elliot M. (1968). "Mary Parker Follet: The Enduring Contribution", *Public Administration Review*, Noviembre-diciembre, pp. 520-528.
- Fresán**, M., Romo, A. y Vera, Y. (2000). "La calidad en la educación superior", en *Evaluación del desempeño del personal académico*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, pp.79-104.
- Furter**, Pierre (1996). "La educación comparada como geografía de la educación. Cuestiones técnicas sobre la planificación de la regionalización de la enseñanza". En: Pereyra Miguel y Jesús García Minguez (Comp.). *Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos*, Pomares-Corredor, Barcelona.
- Gamas Torruco**, José (1997). "Federalismo: situación actual y perspectivas". En: *La modernización administrativa en el nuevo federalismo (Conferencias y reflexiones)*, Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, pp. 33-34.
- Garnier**, Leonardo (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*, Instituto Latinoamericano y del caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas-ILPES, Santiago de Chile.
- Garretón**, Manuel Antonio (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.
- Gerstein**, Dean R. (1987). "To unpack micro and macro: link small with large and part with whole". En: Jeffrey Alexander y Bernhard Giesen, *The micro-macro link*, University of California, Berkeley, pp. 87-111.
- Gerstner**, Louis (1994). *Reinventando la educación*, Paidós, Barcelona.
- Giddens**, Anthony (1990). *The consequences of modernity*, Stanford University Press, Stanford.
- Giddens**, Anthony (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*,

Taurus, Madrid.

- González Cantu, René.** "Equidad y calidad de la educación", *Revista Rompan Filas*, Año 5, No. 24, México.
- González Oropeza, Manuel** (1995). *El Federalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Grijelmo, Alex** (2003). *La seducción de las palabras*, Taurus, México.
- Grupo** Internacional de Trabajo sobre la Educación (2000). *Construir alianzas eficaces con los proveedores de fondos*, documento del Foro Mundial de Educación, Dakar, Abril.
- Guerrero, Claudia** (2002). "Pide SNTE iniciar evaluación educativa", *Diario Reforma*, México, 15 de mayo.
- Guevara Niebla, Gilberto** (comp.) (1992). *La catástrofe silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Gulati, Ranjai** (1995). "Social structure and alliance formation patterns: a longitudinal analysis", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, No. 4, Cornell University, diciembre, pp. 619-652.
- Gulick Luther.** (1937). "Science, values and Public Administration". En: Gulick & Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, pp. 191-195.
- Gulick, Luther** (1937). "Notes on the Theory of organization". En Gulick Luther y Urwick L., *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, pp. 99-114.
- Habermas, Jürgen** (1998). *Más allá del Estado Nacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Habermas, Jürgen** (1999). *La inclusión del otro*. Estudios de Teoría Política, Paidós Básica, Barcelona.
- Habermas, Jürgen** (2005). "Declaración de Granada sobre la Globalización", *Diario El País*, Madrid, 6 de junio.
- Haddad, Wadi** (1995). *Education policy-process: an applied framework*, UNESCO, Paris.
- Haggard, Stephan** (1998). "La reforma del Estado en América Latina", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 11, Caracas, junio, pp. 187-230.
- Hammon, Roger W.**, *Educational evaluation. Theory and working model*, Department of Teacher Education of California State, Californias, s.f., s.p.
- Hanson, Mark** (1997). *La descentralización educacional: problemas y desafíos*, Serie Documentos, No. 9, PREAL, Santiago de Chile, noviembre.
- Harmon, Michael y Richard Mayer** (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Hernández Chávez, Alicia** (1996). "Las tensiones internas del federalismo mexicano". En: *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México, pp. 15-33.
- Hevia Rivas, Ricardo** (1991). *Política de descentralización la educación básica y media*

en América Latina. Estado del arte, UNESCO. Santiago de Chile.

- Hoffer** Gittell, Jody (1998). *Crossfunctional relationships and the quality of communication: coordinating the airline departure process*, Harvard Business School.
- Ian** Gershberg, Alec (1998). *Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua*, Working paper #379, Inter-American Development Bank, The New School for Social Research & The National Bureau of Economic Research.
- IFIE** (2000). *Muestra de países de América Latina y del mundo desarrollado (recopilación)*, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C., México, agosto.
- Ilari** Sergio, Raúl (2002). *Cuando la articulación no provoca sinergia*, ponencia del Primer Congreso de Políticas Sociales. Estrategias de Articulación de Planes, Programas y Proyectos Sociales en Argentina, Bernal, mayo, pp.12-14.
- Imaz** Gispert, Carlos y Salvador Martínez Della Rocca. (1996). "Reforma del Estado y educación en México", *Revista del Senado de la República*, Vol. 2, N°5, octubre-diciembre, s.p.
- INAP** (1997). *Organizaciones Públicas. Guía temática básica*, Tomo I, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires.
- INEE** (2004). *La calidad de la Educación básica en México. Primer informe anual 2003*, Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, México.
- Iniguez**, Elizabeth (2002). "Nuevos Modelos para la formación de sentido", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo, pp. 5-7.
- International** Association for the Evaluation of Educational Achievement (1977). *Performance Assessment in IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*, IEA-TIMSS, Boston.
- International** Conference on Federalism (2002). *Summaries of the Conference Themes*, Berne Switzerland.
- Jacobs**, Mark (1997). "Implementación de políticas Sociales. Un Estudio de casos". En Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. PNUD-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 145-165.
- Jeannetti** Dávila, Elena (1986). "La desconcentración política y administrativa. Base del desarrollo nacional", *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, julio-diciembre, pp. 15-32.
- Jennings**, Edward (1994). "Coordination and Welfare Reform: The quest for the philosopher's stone", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4, julio-agosto, pp. 341-348.
- Jiménez** de la Parga, M. (1990). *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid.
- Jiménez** Nieto, Juan Ignacio (1970). *Política y Administración*, Tecnos, Madrid.
- Joint** Committee on the Organization of Congress (1993). *Final Report*, Washington, D.C.
- Jordana**, Jacint (1999). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*, Documento de la VI Reunión

- del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santo Domingo, marzo.
- Juan Pablo II** (2002). "Carta encíclica: Centesimus annus", *Revista Humanitas*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, s.p.
- Jun S. Jong y Deil S. Wright** (Eds.) (1996). *Globalization & decentralization*, Georgetown University Press, Washington, D. C.
- Kincaid, John** (1996). "From dual to coercive federalism in american intergovernmental relations". En: Jun S. Jong y Deil S. Wright (Eds.), *Globalization & decentralization*, Georgetown University Press, Washington, D. C., pp. 29-47.
- Kliksberg, Bernardo** (1989). *Como transformar al Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kliksberg, Bernardo** (1997). "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas". En: Kliksberg Bernardo (comp.). *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, PNUD-FCE, México, pp. 91-108.
- Kliksberg, Bernardo** (1997). *Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves*, II Congreso Interamericano del CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, octubre.
- Kliksberg, Bernardo** (2000). *¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?* V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24-27 octubre.
- Kliksberg, Bernardo** (2002). "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos", *Papeles de Población*, No. 34, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre-diciembre, Toluca, pp.10-43.
- Kuklis, Peter** (1999). *The principle of subsidiarity*, Legislative Department of the National Council of the Slovak Republic, FDI-CEE.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación** (1998). *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*, Oficina Regional de Educación Para América Latina y el Caribe-UNESCO, Santiago de Chile.
- Lahera Parada, Eugenio** (2002). *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Latapí Sarre, Pablo** (1998). "La SEP y el rendimiento de cuentas", *Revista Proceso*, No. 1202, México, 14 de noviembre.
- Latapí Sarre, Pablo** (2001). "Balance de 100 días", en *Revista Proceso*, No. 1271, México, 11 de marzo.
- Latapí Sarre, Pablo** (2002). *El INEE como núcleo de un sistema nacional de evaluación educativa*, Seminario: Marco Normativo para la Calidad Educativa, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, abril.
- Látapi Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel** (2000). *El Financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, Centro de Estudios sobre la Universidad - Fondo de Cultura Económica, México.
- Latapí Sarre, Pablo** (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Lechner**, Norbert (1999). "El Estado en el contexto de la modernidad". En: Lechner Norbert, René Millán René y Francisco Valdéz (Coord.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales - Plaza y Valdés, México.
- Litvack** Jennie, Junaid Ahmad y Richard Bird (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, D.C.
- Loera** Varela, Armando (2005). *Cambios en las escuelas que participan en el PEC 2001-2004*, (Evaluación Cualitativa del Programa Escuelas de Calidad), Heurística educativa, Marzo.
- Luhmann**, Niklas y Karl Eberhard (1993). *El sistema educativo (Problemas de reflexión)*, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara.
- Luhmann**, Niklas (1987). "The evolutionary differentiation between society and interaction". En: *The micro-macro link*, University of California, Berkeley, pp. 112-131.
- Lundgren**, P. (1996). "Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación". En: Pereyra Miguel y Jesús García Minguez (Comp.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares-Corredor, Barcelona, pp. 395-414.
- Mader**, Luzius (2001). *The co-ordination of powers in federal systems*, International Forum on Federalism in Mexico: Local and Global Challenges, Veracruz.
- Majone**, Giandoménico (2001). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México.
- Mancera** Corcuera, Carlos y Luis Vega García (2000). "Oportunidades y retos del federalismo educativo: el camino recorrido 1992-2000". En: SEP, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, México, pp. 45-83.
- Mandell**, Myrna (1997). "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada". En: Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, PNUD-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 167-184.
- Marin**, Bernd (1990). "Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations", *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, Westview Press, Frankfurt, pp. 37-65.
- Martínez** Cabañas, Gustavo (1989). "Concurrencia y coordinación administrativa Intergubernamental", *Política y Administración Pública*, México.
- Martínez** Rizo, Felipe (2003). *Elementos para la definición de una política nacional de evaluación educativa*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.
- Martínez** Rizo, Felipe, "La institucionalización de la evaluación". En: *Nueve retos para la educación superior*, Serie ensayos, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México, s.f., pp. 97-117.
- Martínez** Rodríguez, Félix F. (2000). "El sistema nacional de evaluación educativa de México SNEE", *Revista de Educación*, No. 321, enero-abril, pp. 35-40.
- Mayntz**, Renate (1979). "Public bureaucracies and policy implementation", *International*

Social Science, Vol. XXXI. No. 4, pp. 633-645.

- Mayntz**, Renate (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, Caracas, octubre, pp. 1-8.
- McMeekin**, Robert (1995). "Descentralización de la educación", *Boletín PROMEDLAC*, No. 34, Agosto, pp. 65-70.
- Méndez**, José Luis (1997). "Estudio Introductorio". En: Wrigth, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública - Universidad Autónoma de Colima - Fondo de Cultura Económica, México.
- Menéndez**, Antonio (1972). *Comunicación social y desarrollo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Meneses Morales**, Ernesto (1997). *Tendencias educativas oficiales en México*, Centro de Estudios Educativos de la Universidad Iberoamericana, México.
- Meny** Yves y Andrew Kanpp (1993). *Government and politics in Western Europe*, Oxford University Press, New York.
- Merino Huerta**, Mauricio (1991). *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Merino Huerta**, Mauricio (1996). "Hacia la (re) construcción del federalismo", *Revista Nexos*, No. 217, México, enero, s.p.
- Merriam-Webster** (1998). *Webster's Revised Unabridged Dictionary*, Springfield.
- Midgley**, James (1997). "La política social, el Estado y la participación de la comunidad". En: Kliksberg, Bernardo (compilador). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, PNUD-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 205-218.
- Ministerio** de Cultura y Educación (1996). "Procesos orgánicos de participación", *Revista Zona Educativa*, Año 1 No. 8 MCE, Buenos Aires.
- Ministerio** de Cultura y Educación (1997). "¿Gestionar es lo mismo que administrar?", *Revista Zona Dirección*, No. 11, Buenos Aires.
- Moctezuma Barragán**, Esteban (1993). *La educación pública frente a las nuevas realidades*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mokate**, Karen Marie (1998). *Convirtiendo el monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social-BID.
- Money**, James (1982). "Los principios de la organización". En: Dwigth Waldo, *Administración Pública*, Trillas.
- Montesquieu**, Charles-Louis (1980). *El Espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid.
- Morales Garza**, Sofíaleticia (2000). *Memoria de la Dirección General de relaciones Internacionales 1994-2000*, en Memoria del quehacer educativo 1995-2000, SEP, México.
- Moreno Salazar**, Pedro y Carlos Baños (1997). *Las relaciones intergubernamentales y el nuevo federalismo en la transición a la democracia en México*, CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, 14-18 de octubre.
- Morton**, Grodzins (1966). *The American System: A New Governments in the United States*, Rand Mc Nally, Chicago.

- Nacif**, Benito (1992). "Gobiernos locales y descentralización". En: Pardo Ma. del Carmen (Coord.), *Teoría y praxis de la Administración Pública en México*, INAP, México, pp. 57-78.
- National Academy of Public Administration** (1992). *Beyond distrust: building bridges between Congress and the Executive*, Washington, D.C.
- Nowicki**, Joanna (1999). "La crisis de los referentes y la reconstrucción de la identidad en la Europa Centro-Oriental". En: Nowicki Joanna y Fazio Vengoa Hugo (compiladores), *La crisis de los referentes y la reconstrucción de las identidades en Europa*, Siglo del Hombre, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fé de Bogotá, pp. 13-32.
- Núñez Jiménez**, Arturo (1987). "¿Es posible lograr una gestión pública integrada?", *Política y Administración Pública*, año 1, 2a. época, septiembre-diciembre, n°. 7, México.
- O'Toole**, Laurence J. y Meier Kenneth (2002). *Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking*, International Conference on Governance, Public Management and Performance, Barcelona, España, octubre.
- Observatorio Ciudadano de la Educación** (2000). "CNAE: ¿Respuesta a los problemas de la Federalización Educativa?", *Comunicado 71*, febrero 8.
- Observatorio Ciudadano de la Educación** (2001). "El impacto educativo del PROGRESA", *Comunicado 51*, México marzo 9.
- OCDE** (1983). *Compulsory Schooling in a Changing World*, Paris.
- OCDE** (1991). *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, OCDE-Ministerio de Educación y Ciencia, Barcelona.
- OCDE** (1997). *Managing Across Levels of Government. Country Case Studies*, Paris.
- OCDE** (2000). *National Project Manager's Manual*, Programme for International Student Assessment National Project (PISA), Paris.
- OCDE**, (1985). *OECD Ministers discuss education in modern Society*, Paris.
- Offe**, Claus (1991). *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Alianza Editorial, México, pp. 15-116.
- Offe**, Claus (1996). *Modernity and the State: East, West*. Polity Press, Cambridge.
- Ornelas**, Carlos (1988). "La descentralización de la Educación en México. El federalismo difícil", en Cabrero Mendoza Enrique (Coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. CIDE-M.A. Porrúa, México.
- Ornelas**, Carlos (1998). "La descentralización de la Educación en México. El federalismo difícil". En: Cabrero Mendoza Enrique (Coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE-M.A. Porrúa, México, pp. 281-348.
- Ornelas**, Carlos (2000). "Duplicidad y Desconfianza", *Diario Reforma*, México, 10 de noviembre.
- Ornelas**, Carlos (2002). "La autonomía ausente", *Diario Reforma*, México, 2 de septiembre.

- Ostrom**, Vincent (1973). *The intellectual crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press.
- Oszlak**, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires.
- Oszlak**, Oscar (1996). *Estados capaces: un desafío de la integración*, ponencia presentada del Seminario-Taller: La función pública nacional y la integración regional, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo.
- Oszlak**, Oscar (1997). *Gerencia social*, Documento del II Congreso Interamericano del CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, octubre.
- Pardo**, María del Carmen (1993). *La Modernización Administrativa en México*, INAP-COLMEX, México.
- Pardo**, Maria del Carmen (Coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*, Colegio de México, México.
- Pérez Iriarte**, José Luis (2002). *El Programa de la Cumbre Iberoamericana y los Sistemas Nacionales de Evaluación*, Organización de Estados Iberoamericanos. Ponencia presentada en el Seminario: Marco Normativo para la Calidad Educativa, H. Congreso de la Unión, México 24 de abril.
- Pérez**, Baltodano Andrés (1997). "Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina". En: Pérez Baltodano, Andrés (Coordinador), *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, pp. 31-66.
- Pescador**, José Ángel (1980). *Poder político y educación en México*, UTEHA, México.
- Peters**, Guy (1996). "Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum", en *Public Administration Review*, May/June, Vol. 56. No. 3, pp. 281-290.
- Peters**, Guy (1998). *Managing Horizontal Government: The politics of coordination*, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.
- Peters**, Guy (2003). "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 27, Caracas, octubre, pp.1-13.
- Piper** C. y T. Cole (1994). *Post primary education and political and development*, Duke University Press.
- Poder** Ejecutivo Federal (1983). *Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero.
- Poder** Ejecutivo Federal (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Talleres Gráficos de la Nación, México.
- Poder** Ejecutivo Federal (1984). Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, México.
- Poder** Ejecutivo Federal (1996). *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000*, .Diario Oficial de la Federación, México, 16 de julio.
- Prats**, Joan (2004). "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo", Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.

- Presidencia** de la República (1986). "Decreto por el que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos Estatales la celebración de Acuerdos de Coordinación en el Marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa". En: *La Descentralización Educativa. Avances de un Proyecto Nacional*, SEP, México.
- Presuman**, Jeffrey L. y Wildavsky, Aarón (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- Proudhon**, Pierre-Joseph (1985). *El principio federativo*, Gernika, Madrid.
- Proyecto** Principal de Educación para América Latina y el Caribe (1994). *Boletín No. 24*, UNESCO, Santiago de Chile.
- Puelles** Benítez, Manuel (1993). "Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa", *Revista Iberoamericana de Educación*, No.3, Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, septiembre-diciembre, pp. 13-40.
- Real** Academia Española (2002). *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid.
- Redding**, Sam (2000), *Parents and learning*, International Bureau of Education, Educational Practices Series-2, Bruselas.
- Reimers**, Fernando (2000). "Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el Siglo XXI", *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 23, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid, mayo-agosto, pp. 21-50.
- Repetto**, Fabian (2000). "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana", *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, No. 16, febrero.
- Rodríguez** de Rivera, José (1999). *La coordinación, dimensión esencial del organizar*, Departamento de Ciencias Empresariales, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, s.p.
- Rodríguez**, Victoria (1997). *Decentralization in Mexico: from reforma municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Westview Press, Colorado.
- Romero**, Jorge Javier (2000). "El federalismo mexicano en perspectiva histórica". En: Márquez Padilla Consuelo y Julián Castro Rea (Coord.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, pp. 159-171.
- Rowland**, Allison (1999). *Los municipios y la coordinación intergubernamental. Agenda para la reforma municipal*, Dirección de Administración Pública-CIDE, noviembre.
- Sachs**, Jeffrey (2005). "África, el cambio climático y la cumbre del G-8", *Diario El País*, Madrid, 1 de abril.
- Salazar**, Claudia (2002). "Demanda Congreso participar en el INEE", *Diario Reforma*, México, 11 de agosto.
- Sánchez** González, José Juan (1998). *Administración pública y reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

- Sánchez González**, José Juan (2001). *La administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, Plaza y Valdés, México.
- Sander**, Benno (1996). *Gestión educativa en América Latina*, Troquel, Buenos Aires.
- Santangelo**, Horacio (1994). "Sistemas de evaluación y estrategias de mejora de la calidad educativa", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Organización de Estados Americanos, año VI, No. 17, Buenos Aires, septiembre, pp. 13-27.
- Sanz**, Ana (1996). "La administración pública", en *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.
- Savedoff** William, Juan Luis Londoño y Ricardo Hausmann (1998). *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo- Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- Scott** Richard y John Meyer (1999). "La organización de los sectores sociales. Proporciones y evidencias", en Powell Walter W. y DiMaggio Paul J., (compiladores). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública - Universidad Autónoma del Estado de México - Fondo de Cultura Económica, México.
- Schechter**, Stephen L. (2000). "Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos". En: Márquez-Padilla Consuelo y Julián Castro Rea, *El nuevo federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, pp. 29-42.
- Schmelkes**, Sylvia (1997). "La Calidad Educativa en un Contexto de Descentralización", *Relatoría del Foro Internacional Innovación y Calidad Educativa*, México, 29-31 de mayo.
- Schmelkes**, Sylvia (2002). *Las necesidades de la evaluación del aprendizaje en educación básica en México, a la luz de un análisis comparativo*, Seminario: *Marco Normativo para la Calidad Educativa*, H. Congreso de la Unión, México, abril.
- Secretaría** de Educación Pública (1982). *Memoria 1976-1982. Tomo II: Delegaciones Generales*, México.
- Secretaría** de Educación Pública (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 18 de mayo.
- Secretaría** de Educación Pública (1993). *Artículo 3o. Constitucional y la Ley General de Educación*, México.
- Secretaría** de Educación Pública (1993). *El modelo de la federalización educativa en México: Impacto de la organización y funcionamiento de los gobiernos federales y estatales*, Documento de trabajo presentado en el taller: La descentralización educativa en países federales, organizado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Querétaro, junio.
- Secretaría** de Educación Pública (1993). *La Función pedagógica del supervisor en el PARE, SEP*, México.
- Secretaría** de Educación Pública (1994). *Sistemas Educativos Nacionales*, México, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, Madrid.
- Secretaría** de Educación Pública (1996). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-*

2000, México.

- Secretaría** de Educación Pública (1997). *Indicadores Educativos de 1976-1977 a 1995-1996*, Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto, México.
- Secretaría** de Educación Pública (1997). *Indicadores Educativos de 1976-1977 a 1995-1996*, Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto, México.
- Secretaría** de Educación Pública (2000). *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, México.
- Secretaría** de Educación Pública (2001). *Instituto Nacional para la Evaluación Educativa* (Documento para discusión), febrero.
- Secretaría** de Educación Pública (2001). Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (Documento para discusión), México, febrero.
- Secretaría** de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.
- Secretaría** de Educación Pública (2003). *Resumen administrativo del gasto*, México, 1 de enero.
- Secretaría** de Gobernación (2002). Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, México, pp. 31-32.
- Secretaría** de Hacienda y Crédito Público (2002). *Glosario de términos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, mayo.
- Seidman** Harold (1972). *Politics, position, and power. The dynamics of federal organization*, Oxford University Press, New York.
- Senén** González, Silvia (1994). "La descentralización educativa y el orden político: países unitarios y federales", *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, OREALC, Santiago de Chile, abril, pp. 60-71.
- Sevilla** Merino, Diego (1996). "Distrito educativo, descentralización y participación en la formación de la política educativa". En: Pereyra, Miguel; García Minguez, Jesús, et. al. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares-Corredor, Barcelona.
- Shaffer**, Sheldon (1994). *Participation for educational change, A synthesis of experience*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris.
- Sharkansky**, Ira (1970). *Administración Pública*, Editores Asociados, México.
- Sierra**, Olivares (1987). "Facultades exclusivas y facultades concurrentes de la federación, estados y municipios: la descentralización", *Política y Administración Pública*, año 1, 2a. época, sep-dic., México, s.p.
- Simon**, Herbert A. (1957). *El comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Editorial Aguilar, México.
- Skoufias**, Emmanuel y Bonnie Mc Clafferty (2001). *Is PROGRESA working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI*, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Skoufias**, Emmanuel y Mc Clafferty Bonnie (2001). *Is PROGRESA working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI*, International Food Policy Research

Institute, Washington, D.C.

- Smith**, Gordon (1987). "¿Tiene futuro el Estado Nación?", en Tivey Leonard, *El Estado Nación*, Homo sociologicus 40, Ediciones Península, Barcelona.
- Sockey**, Suzanne y Judith Wilde (1995). *Evaluation handbook*, Evaluation Assistance Center-Western Region, New Mexico Highlands University, Albuquerque, diciembre.
- Sockey**, Suzanne y Judith Wilde (1995). *Evaluation handbook*, Evaluation Assistance Center-Western Region, New Mexico Highlands University, Albuquerque.
- Sosa**, José (2000). "Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal". En: Márquez Padilla Paz y Julián Castro Rea (Coord.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte UNAM, México, pp. 233-257.
- Stauffer**, Thomas (1999). *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*, Institut de Federalisme de l' Université de Fribourg, Fribourg, Switzerland.
- Strumpf**, Koleman (1999). *Does government decentralization increase policy innovation?*, Department of Economics, University of North Carolina, junio.
- Stuart** Mill, John (1961). *Considerations on representative government*, Parker, Son and Bourn, London.
- Sundquist**, James (1969). *Making federalism work. A study of program coordination at the community level*, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Tamassia**, Claudia (2002). *A shift towards Monitoring Educational Performance-The OECD Programme for International Student Assessment (PISA)*, OECD-DEELSA Statistics and Indicators Division, Paris.
- Teisman**, Geert R. y Erick Hans Klijn (2002). "Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme?", en *Public Administration Review*, vol.62, no. 2, march-april, 197-205.
- Ter-Minassian**, Teresa (1997). *Decentralizing Government*, Finance & Development no. 36, September, pp. 36-39.
- The Associated Press** (2004). "European constitution summit collapses", *The New York Times*, New York, 14 de diciembre.
- Thompson**, James (1967). *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York.
- Tiana**, Alejandro (1996). "La evaluación de los sistemas educativos", *Revista Iberoamericana de Educación*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, Num. 10, Enero-Abril, Madrid, pp. 37-61.
- Torres** Hernández, Rosa María (2002). *La evaluación de la calidad educativa en la educación básica, una tarea de participación y formación social*, Seminario: Marco Normativo para la Calidad Educativa, H. Congreso de la Unión, México 24 de abril.
- Torres** Salcido, Gerardo (2000). "El diseño y la gestión de las políticas alimentarias en el campo mexicano", en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (Comps), *Las políticas sociales de México a fin de milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 533-555.

- Torres**, Rosa María y Emilio Tenti (2000). *Políticas Educativas y Equidad en México. La experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*. SEP, México.
- Touraine**, Alain (2002). "El sistema y los actores", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°18, CLAD, Caracas, octubre.
- UNDP** (2004). *Human Development Report*, United Nations Development Programme, New York.
- UNESCO** (1990). *Congreso Internacional de Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación, Informe Final*, UNESCO, México.
- Urwick**, Lyndall F. (1960). *Elementos de la administración*, Herrero Hermanos, Mexico.
- Urzúa**, Raúl y Manuel de Puelles Manuel (1996). *Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos*, Organización de Estados Americanos, pp. 107-135.
- Uvalle** Berrones, Ricardo (1999). "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", *Revista Gestión y Estrategia*, No. 7, Universidad Autónoma Metropolitana, México, s.p.
- Uvalle** Berrones, Ricardo (2001). "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 20, Caracas, s.p.
- Valadés**, Diego (2003). "Gobierno y congreso en México: necesidad de una relación simétrica", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, noviembre.
- Varios** (1982). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Departamento del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de Justicia, México.
- Velázquez** Castañeda, Víctor M. (2000). "Hacia una cultura de la Evaluación 1994-2000", en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, Secretaría de Educación Pública, México.
- Villa** Lever, Lorenza (2003). "La educación media superior", en Zorrilla Fierro Margarita y Lorenza Villa Lever (Coords), *Políticas Educativas. La investigación educativa en México 1992-2002*, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México, pp.119-190.
- Vos**, Rob (1996). *Educational Indicators: What's to be measured*, INDES, Washington D. C.
- Wageman**, Ruth (1995). "Interdependence and group effectiveness", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, No. 1, Cornell University, marzo, pp. 141-181.
- Walberg** H.J. y Haertel, G.D., (Eds.) (1990). *The international encyclopedia of educational evaluation*, Pergamon, Oxford.
- Walberg**, Herbert y Paik Susan J. (2000). "Effective educational practices, Educational Practices", Series-3, *International Bureau of Education*, Bruselas.
- Walker**, David (1978). "A new intergovernmental system in 1977", en *Publius* 8, Oxford University Press, Easton.
- Watts**, Ronald (2001). *Models of federal power sharing*, UNESCO Blackwell Publishers.

- Watts**, Ronald L. (2002). *The relevance today of federal idea*, International Conference on Federalism Switzerland, Berne.
- Weber**, Max (1985), *¿Qué es la burocracia?*, Editorial La Pléyade, Buenos Aires.
- Weettenhall**, Roger (1996). "Notes on the Language of decentralisation", *Teaching Public Administration*, Vol. XVI, No. 1, Sheffield, pp. 20-35.
- Wilson**, Woodrow (1981). *Congressional Government: A Study in American Politics 1885*, Houghton-Mifflin, Boston, (reimpreso en 1981).
- Winkler**, David (1993). *An introduction to decentralization*, The Forum for Advancing Basic Education and Literacy, Harvard Institute for International Development. Vol. 2, mayo.
- World Bank** (1995). *Priorities and strategies for education*. Summary, A World Bank Review, Washington, D.C.
- World Bank** (2003). *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, The World Bank-Oxford University Press, Washington, D.C.
- Wright**, Deils S. (1990). "Federalism, intergovernmental relations, and interngovernmental management: Historical reflections and conceptual compararisons", *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 2, marzo-abril, pp. 168-178.
- Wright**, Deil S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima-Fondo de Cultura Económica, México.
- Wright**, Deil S. (2001). *Public Administration and models of governance: federalism, intergovernmental relations, and intergovernmenntal management in the United States of América*, Documento del Primer Congreso de Ciencia Política y Administración Pública, Pachuca Hidalgo, México, 28-30 noviembre.
- Zapico**, Eduardo (1998). *La coordinación intragubernamental como factor crítico para la integración regional: experiencias europeas*, Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR, s.p.
- Zedillo** Ponce de León, Ernesto (1995). *Discurso pronunciado en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco con el fin de poner en marcha los trabajos del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, version estenográfica, Guadalajara, 29 de marzo.
- Ziccardi**, Alicia (1995). "Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida de las ciudades", *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, julio-agosto.
- Zúñiga** Mejía, Raúl (1981). "La Escuela que surge de la revolución". En: Solana, Fernando (comp.) *Historia de la educación pública en México*, SEP-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 180-196.