



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: EL
CASO DE MÉXICO”**

TESIS

Que para obtener el título de :

Licenciada en Relaciones Internacionales

Presenta:

Covarrubias Vázquez Karla

Directora de tesis : Dr. Rosa María Piñón Antillón



Ciudad Universitaria, México D.F. 2008



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.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

DIANA VÁZQUEZ TAPIA Y ARMANDO COVARRUBIAS JUÁREZ

GRACIAS, POR SER UNOS EXCELENTES GUIAS Y SOBRE TODO AMIGOS , POR TENER EL MODO EXACTO DE SER PADRES ,YA QUE ESTO ME HA PERMITIDO DESARROLLARME POSITIVAMENTE EN MI VIDA, POR BRINDARME EL AMOR MAS PURO QUE HE CONOCIDO Y QUE A LO LARGO DE MI TRAYECTORIA ESTUDIANTIL EVIDENTEMENTE HE CONTADO CON TODO SU APOYO, ESTA TESIS ES PARA USTEDES CON TODO MI AMOR Y CARIÑO, LOS AMO. SON TODO PARA MI.

A CRISTINA Y YISSELL:

GRACIAS POR BRINDARME SU AMISTAD EN TODO ESTE TIEMPO, SU APOYO, COMPRENSIÓN, CARIÑO Y SU EXCELENTE SENTIDO DEL HUMOR HAN SIDO BÁSICOS EN MI VIDA, GRACIAS POR ESTAR AHÍ SIEMPRE.

A ISMAEL.

POR SER UNA PERSONA FUNDAMENTAL EN MI VIDA, POR SER COMO ERES, POR TU AMOR, COMPRENSIÓN Y APOYO Y POR QUE CREO QUE TODO PASA POR ALGO MUCHAS GRACIAS SABES QUE EXISTE RECIPROCIDAD EN TODOS LOS ASPECTOS TODO MI AMOR Y CARIÑO.

A MI DIRECTORA DE TESIS :

DRA. ROSA MARIA PIÑON ANTILLÓN, GRACIAS POR HABER ACEPTADO DIRIGIR ESTE PROYECTO, POR SU TIEMPO Y APOYO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO:

YA QUE POR MEDIO DE SUS INSTITUCIONES COMO EL CCH, PLANTEL SUR Y LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES ME HA PERMITIDO ADQUIRIR MI FORMACIÓN COMO PROFESIONAL BRINDANDOME TODO EL APOYO QUE ESTA MAXIMA CASA DE ESTUDIOS TE PUEDE DAR. MUCHAS GRACIAS.

INDICE

Página

Introducción.	I
--------------------	---

I. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A NIVEL INTERNACIONAL.

1.1 Enfoque conceptual sobre la descentralización educativa	1
1.2 Antecedentes de la descentralización educativa	8
1.3 Experiencias de la descentralización educativa en terceros países	12
1.4 El papel de las organizaciones internacionales en la descentralización educativa	17
1.4.1 El Banco Mundial	18
1.4.2 La Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura	19
1.4.3 El Banco Interamericano de Desarrollo	21
1.4.4 Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura	25
1.5 Los casos de Chile y Argentina	27
1.5.1 Análisis comparativo del proceso de descentralización educativa de los casos de Chile y Argentina	38

II. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

2.1 La administración de López Portillo	42
2.1.1 La administración de De la Madrid	43
2.1.2 La administración de Salinas de Gortari	45
2.1.3 La administración Zedillista	47
2.1.4 La administración Foxista	47
2.2 Operatividad del sistema educativo mexicano	49
2.3 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	60
2.4 El papel que esta llamada a jugar la descentralización educativa.	65
2.5 Algunos de los resultados de la descentralización educativa.....	69

III. PRINCIPALES ACTORES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

3.1 El Banco Mundial y su influencia en el proceso de la descentralización educativa en México	76
3.2 Principales empresas y su influencia en el proceso de la descentralización educativa.	81
3.3 El Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación un actor fundamental.	91
3.4 El Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación de cara a los principales avances e innovaciones de la descentralización educativa en México.	105

CONCLUSIONES.	108
FUENTES DE CONSULTA	112
ANEXO 1	117
ANEXO 2	119

Introducción.

No hay duda de que la educación ha sido muy importante para la sociedad internacional, ya que en todo el mundo se ha percibido a la educación como un factor de desarrollo personal, económico y social de los estados nacionales. De esto se deriva la importancia de este tema y evidentemente de todos los procesos que se deriven de ella como es el caso del proceso de la descentralización de la educación, merezca en el contexto internacional gran atención. De igual manera se debe resaltar la importancia creciente que tiene en las relaciones internacionales, en las agendas de los gobiernos y en los presupuestos públicos. De ahí que cuánto más conciencia política existe sobre la misión de la educación en las personas y la sociedad, mayores podrían ser los recursos asignados a su inversión y funcionamiento. Con los cambios que se operan en el mundo y la región latinoamericana, también el sentido y la práctica educativa tienden a repensarse y revisarse, incorporando innovaciones y reformas a los sistemas educativos como respuestas a estos nuevos contextos.

Así que el tema de la descentralización de la educación tanto en Latinoamérica como específicamente en el caso de México representa un ámbito muy rico de estudio debido a las formas que este proceso toma al interior de los estados, ya que cada caso tiene sus particularidades y sus generalidades muy marcadas. De tal manera que las experiencias que se pueden observar en este trabajo permiten tener un amplio panorama de las múltiples maneras en que un mismo proceso opera en diferentes lugares del mundo. Sin embargo algo que es necesario para poder entender este proceso es tener un enfoque conceptual básico que permita conocer mas a profundidad a la descentralización educativa.

De ello es que en el primer capítulo llamado “La descentralización educativa a nivel internacional”, permita en primer lugar proporcionar un enfoque conceptual del termino de la descentralización en el rubro de la educación, de igual manera presentar un panorama amplio de los antecedentes de este proceso que permiten observar que en Latinoamérica el centralismo ha sido una tendencia muy marcada en la dirección de las políticas de los estados .

En este capítulo es posible contar con un panorama sobre la participación que tienen algunas organizaciones internacionales (El Banco Mundial, La OEI, la UNESCO y el BID) dentro del proceso educativo, así como también se pueden observar algunas experiencias de países latinoamericanos (Los casos de Chile y Argentina son en este sentido importantes), ya que nos proporcionan datos para hacer una comparación que permita al lector observar el estado de los sistemas de educación nacionales en torno a la descentralización de la educación en la región de Latinoamérica, lo cuál permite tener un panorama amplio para esta investigación.

Sin embargo el tema central de esta investigación lo ocupa “La descentralización educativa: el caso de México”, ya que en particular este país cuenta con un actor fundamental en el proceso de la descentralización de la educación: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por sus siglas, SNTE (el sindicato más grande de América Latina ya que aglutina a más de un millón de personas relacionadas con el magisterio) que tiene un gran peso dentro de la toma de decisiones referentes a lo que atañe a la educación en México lo cual le otorga una característica distinta a lo ocurrido en otros países de Latinoamérica.

Por tal motivo en el segundo y tercer capítulo se observa más a fondo el caso de México, tomando en cuenta los gobiernos que han estado en el poder desde que se trató de dar un giro hacia el proceso de la descentralización educativa pasando por la operatividad del sistema educativo mexicano, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica llegando así a algunos resultados de los que se puede tener conocimiento respecto a este proceso que se ha venido desarrollando en México. También se profundiza en una serie de actores importantes dentro de este proceso, se hace hincapié en la participación del Banco Mundial, y se presenta el papel de las empresas privadas, y obviamente el papel estratégico y fundamental del SNTE.

Finalmente se llega a una serie de conclusiones de dicho proceso, tomando en cuenta principalmente a todos los actores involucrados tanto a nivel internacional como a los actores muy particulares del caso mexicano, Así ambos evidentemente constituyen el eje principal de la toma de decisiones en lo referente a las políticas aplicadas en el mundo en torno a la educación. En los anexos que se agregan en esta

investigación su objetivo es que en el primero, se proporciona al lector el desglose de todas las siglas a las que se hace referencia a lo largo del texto. En el anexo II se presentan los gráficos referentes al gasto educativo a lo largo del período que comprende el objeto de estudio de esta tesis.

Para la realización de esta investigación cabe resaltar que se hizo uso del método hipotético - deductivo ya que a través de las observaciones del caso de la descentralización educativa: el caso de México se plantea como problema el estado en el que se encuentra el sistema educativo mexicano posteriormente a la firma del ANMEB que por recomendación de algunos organismos internacionales fue instituido en el territorio mexicano. De tal manera que este problema lleva a un proceso de inducción que lo remite al marco teórico analítico utilizado para la formulación de las hipótesis, que a través de un razonamiento deductivo se intentan validar las hipótesis empíricamente.

Además es posible contar dentro de esta investigación con el marco teórico, que para analizar la instrumentación puesta en práctica de la descentralización de la educación: el caso de México, este, pertenece a los enfoques de redes de política (policy networks) desarrollados en Inglaterra. En particular, estos enfoques fueron elaborados por David Marsh 1998, David Marsh y Martin Smith 1996, Rod Rhodes 1992 y Carsten Daugbjerg 1996, quienes proponen la integración de tres ámbitos de análisis (macro, meso y micro) y aportan elementos para explicar los resultados de las políticas. Para visualizar las relaciones interactivas entre los tres ámbitos de análisis, así como la relación de realimentación entre las características de las redes y los resultados de las políticas (policy outcomes).

Una red de políticas se basa en el intercambio de recursos ya sea financieros, de autoridad, información y conocimiento. Enfatiza la interdependencia mutua de los actores. En una red interactúan representantes de algún grupo de interés con representantes gubernamentales y todas las partes defienden y promueven sus intereses.

En la descentralización de la educación: el caso de México los actores interdependientes son los representantes de las organizaciones internacionales que recomiendan la descentralización de la educación en especial en América Latina (BM, OEI, BID, UNESCO), del gobierno federal, de los gobiernos estatales, y del sindicato de docentes. antiguamente federales, así como los directores de cada escuela en el país y de la participación ciudadana.

En general, el ámbito macro de una red de política puede dividirse en un aspecto amplio y uno inmediato. En el primero se encuentran las características de los contextos administrativo, político, social y económico que afectan a la descentralización de la educación. En el ámbito macro inmediato se localizan las áreas de política en las que los actores de una red, o negociación específica, se encuentran participando así como los intereses de los actores excluidos de una determinada red o de las negociaciones

En el nivel macro, en su sentido amplio, las características centralistas de la administración pública en México favorecieron la elección de un modelo de implementación de arriba hacia abajo (o top-down) para ejecutar el programa. En este modelo se privilegia la centralización y el control jerárquico de manera que el gobierno federal retuvo para sí funciones rectoras en el sector, como son el financiamiento y la evaluación del programa, y solamente delegó a los estados funciones operativas. Por ello, en la práctica, la llamada descentralización educativa corresponde estrictamente hablando a una desconcentración administrativa pues no se delegó poder de decisión en las autoridades educativas estatales.

También influye el interés del gobierno federal por debilitar el poder de negociación del SNTE pues el conflicto había alcanzado niveles críticos ante las demandas salariales y la imposibilidad de cumplir con ellas debido a la escasez de recursos financieros. Así, la llamada descentralización educativa sirvió al interés del gobierno federal de fragmentar estatalmente las negociaciones del SNTE .

Esto se debe a que a partir de la descentralización los docentes que residen en los estados, independientemente de la sección sindical a la que pertenezcan (estatal o ex-federal), deben negociar con sus respectivos gobiernos estatales pues ahora estos son los responsables de administrar el subsector. Por otra parte, el gobierno federal tiene el

interés de compartir los costos del sector educativo y de sus programas con los gobiernos estatales.

También es posible observar que los actores de una red tienen intereses que promover en otras áreas de política relacionadas, juegos anidados (*nested games*), en este sentido es interesante observar que en el caso de México el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE evidentemente y a través de la historia han llevado a cabo este tipo de juegos.

El ámbito meso de las negociaciones, o de una red, en este caso se refiere a las características del ambiente en el que actores interdependientes, en cuanto a sus recursos, interactúan. En este ámbito se analizan los efectos de las características estructurales de las redes en las propiedades de los actores y viceversa. Así los actores de la descentralización educativa en este ámbito como lo son los gobiernos estatales y las coordinaciones del SNTE en los estados, constituyen, una comunidad de política (*policy community*) debido a que el acceso a la red (o a las negociaciones para intercambiar recursos) es restringido ya que solamente participan las autoridades educativas federales, las estatales y las secciones sindicales de docentes. En donde evidentemente la toma de decisiones depende de ellos. Así el poder político de las secciones sindicales del SNTE en cada uno de los estados obliga a las autoridades educativas estatales a ejercer su discrecionalidad en la aplicación de las reglas.

Entre las características estructurales se pueden incluir las siguientes: la membresía o los intereses representados, el balance de poder entre los actores, la institucionalización o aceptación de principios y procedimientos, los mecanismos de interacción que observan los actores (como son la creación de consensos o la imposición) y el intercambio de recursos. Entre las propiedades de los actores se encuentran sus intereses y preferencias, la información o la pericia que poseen, su autoridad legítima, sus estrategias y, finalmente, su capacidad de alterar la estructura de incentivos en la red

El ámbito micro, en un análisis de redes de política, tiene como centro de análisis las negociaciones entre los actores, que están determinadas por la estructura de incentivos contenida tanto en las reglas formales (el artículo 3° constitucional, La ley general de Educación y el ANMEB) que rigen una política como en las reglas

informales (operating understandings) , (como son las practicas llevadas a cabo por el SNTE) que observan los actores. La estructura de incentivos es la que motiva a los actores a comportarse de cierta manera para promover sus intereses. Los cursos de acción entre los que pueden elegir constituyen sus posibles estrategias. El gobierno federal a través del Acuerdo, disminuyó su papel en la provisión directa de servicios públicos y descongestionó las negociaciones con el SNTE, que ya tenían un gran peso político

El análisis de la estructura de incentivos que opera en una red aporta elementos importantes para entender relaciones del tipo agente-principal que ocurren durante la implementación de políticas. En este tipo de relaciones un actor denominado principal (en este caso el gobierno federal) delega responsabilidades en los agentes (o los gobiernos estatales) y espera que estos cumplan con sus obligaciones. Sin embargo, los problemas de riesgo moral (moral hazard) están siempre presentes, de allí la importancia del análisis de la estructura de incentivos pues una alteración en el diseño de los mismos es un mecanismo que puede aminorar la propensión de los agentes a cometer acciones no previstas por el principal o, en otras palabras, puede aminorar la propensión al riesgo moral.

Además este marco incorpora los tres ámbitos (macro, meso y micro) de las redes de política, reconoce que los actores poseen racionalidad limitada y que son oportunistas. Así, los actores en lugar de maximizar sus utilidades (como el maximising men) son realizadores de contratos (o contractingmen) y cuando los hacen están conscientes de su condición de racionalidad limitada. Por lo tanto, cuando establecen acuerdos, los actores intentan obtener ventajas utilizando la información que poseen y sus recursos para satisfacer sus intereses o aquellos de las organizaciones a las que representan.

Así teniendo en mente el marco analítico que incorpora elementos de los ámbitos macro, meso y micro, que inciden en una red, los resultados (policy outcomes) de la descentralización de la educación: el caso de México se reducen a que la descentralización de la educación se ha llevado a cabo solo en el ámbito administrativo del sistema educativo y en cuanto a recursos de mobiliario en las escuelas del país, ya que la calidad de la educación no ha sufrido mejorías de acuerdo a esta política ya que actores correspondientes a todos los ámbitos, en

especial el SNTE y el gobierno federal siguen teniendo a su cargo la toma de decisiones lo cual entorpece las características positivas de la descentralización de la educación.

De tal manera que esta investigación tiene como objetivo estudiar los cambios producidos dentro del proceso de la descentralización de la educación principalmente en México teniendo en cuenta la participación de algunas organizaciones internacionales y otros actores analizando de forma empírica y multidisciplinar los entramados institucionales y las redes de actores. Con estas prioridades en la investigación, se propone la ayuda de las herramientas conceptuales utilizadas en el primer capítulo que proporciona el análisis de políticas públicas cuando se trata de explicar el comportamiento y recurso de los actores implicados en una política.

Por otro lado a lo largo de este trabajo, las hipótesis: Las experiencias de la descentralización de la educación, ¿Han sido las mismas en el caso de los países de América Latina?, La descentralización esta dirigida hacia: a) la administración, b) el financiamiento, c) la gestión, d) la toma de decisiones en política educativa, e) el poder, f) la autoridad?, ó ¿Hasta que punto los Estados, las provincias, los departamentos, municipios, zonas escolares o escuelas pueden hacer uso de la autonomía adicional que la descentralización les otorga?, ¿Cómo lograr que la descentralización adquiriera una justa articulación entre los diferentes niveles, desde el federal hasta el local?, ¿Cómo lograr calidad con equidad y con justicia social en el sistema educativo mexicano?, son el eje central de esta investigación que evidentemente forman parte del objetivo principal de esta investigación que es : Fomentar la difusión del conocimiento referente al proceso de la descentralización educativa en el contexto internacional en especial en México.

I. LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA A NIVEL INTERNACIONAL

La educación centralizada constituye hoy el modelo predominante en casi todo el mundo. En este modelo se incluyen países de muy diversas áreas geográficas y con grandes diferencias entre sí, tanto desde el punto de vista de su desarrollo económico como de sus estructuras políticas y sociales. Sin embargo, hay un rasgo común que los une y los caracteriza: todos estos países tienen no sólo un Estado unitario, sino también un Estado fuertemente centralizado. La orientación política de la Constitución suele establecer una organización de los poderes del Estado que apenas permite flexibilidad en la política territorial.

1.1 ENFOQUE CONCEPTUAL SOBRE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Desde el punto de vista de la educación, no se está ante un modelo puro. Partiendo de un enfoque descentralizador, es posible establecer una subdivisión del modelo en dos grandes grupos: de una parte, un conjunto de países que mantiene una organización centralizada de la educación con absoluto rigor; de otra, países que, teniendo un sistema centralizado, presentan ciertas tendencias hacia la descentralización. Entre los primeros es posible incluir los países del área africana, que han seguido el modelo clásico francés como consecuencia de una larga tradición colonial, la mayoría de los países árabes, la mayoría de países de Asia y Oceanía, algunos países europeos (bien por el tamaño, como Luxemburgo, o por una tradición constante, como Irlanda o Grecia), así como determinados países de Iberoamérica (Bolivia, Ecuador, Paraguay, etc.).

En el segundo grupo es posible incluir a países muy distintos y heterogéneos, tales como Portugal o la Francia actual, un número relativamente elevado de países latinoamericanos (Costa Rica, Panamá, Perú, etc.) y un número muy escaso de países de Asia, África y Oceanía.

Sin embargo, el modelo en todos estos países sigue siendo fundamentalmente centralizado así que la falta de distribución territorial del poder político de

competencias educativas es lo que les caracteriza. Cabe destacar que en todos los casos el poder de decisión se reside en el gobierno central. De ahí que, aun a riesgo de cierta simplificación de la realidad, se mantenga un solo modelo de organización de la educación, el modelo centralizado, aunque se tiende a la diferenciación ya que se deben tomar en cuenta, los países férreamente centralizados de aquellos que, siendo centralizados, aspiran a un mayor o menor grado de descentralización.

Desde el punto de vista de la organización de la educación, todos estos países tienen un Ministerio de Educación que, con este u otro nombre (como en el caso de México cuenta con la Secretaría de Educación Pública), forma parte del Gobierno. El Ministerio de Educación es el máximo responsable de la organización. Es frecuente también la existencia de organismos consultivos de ámbito nacional, pero estos son normalmente apéndices del Ministerio.

“La organización administrativa suele articularse en diversos escalones territoriales regiones y departamentos o provincias, donde tienen su sede unidades orgánicas del Ministerio, pero tales unidades son simplemente agentes del poder central del Estado, responsables por tanto de la ejecución de las decisiones que se toman en el centro de la organización. Normalmente, todos los Ministerios de Educación disponen de unos servicios de control, inspección o supervisión que garantizan el cumplimiento de las disposiciones emanadas del poder central. Así que todo se decide desde el centro, todo se ejecuta por los órganos locales del Estado y todo se supervisa por los agentes del poder central. Obviamente, las comunidades territoriales básicas carecen de competencias sustantivas en educación. En este modelo es pertinente hablar del caso francés, no sólo porque su organización centralizada de la educación ha servido de ejemplo en el pasado a múltiples países de todo el mundo, sino también porque en la actualidad presenta un modelo vivo de cambio o de propensión al cambio.”¹ Cabe destacar que lo que parece interesante del modelo francés no es, obviamente, la descripción de una organización que encaja

¹ Moctezuma Barragán Esteban , *La educación pública frente a las nuevas realidades*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.p.29

perfectamente en el modelo clásico centralizado si no que responde a la persistencia de una tendencia descentralizadora en el país más centralizado de Europa.

La descentralización admite muchos grados. De ahí que, para aquellos países de tradición centralizada pero con fuertes tendencias hacia la descentralización, el modelo regional o autonómico presenta posiblemente un gran atractivo. Es un modelo de tipo intermedio entre el centralizado y el federal; comparte con el primero una larga tradición y la atribución de una buena parte de las competencias educativas al Estado, mientras que se asemeja al segundo por la existencia de una comunidad territorial con competencias propias interpuesta entre el poder central y las comunidades locales tradicionales, distritos o provincias y comunas o municipios. No obstante, debe aclararse que el paso de un modelo centralizado a otro intermedio como el que se presenta, obviamente exige un cambio constitucional y una implantación gradual.

“La organización de la educación, como la organización política de los diferentes países, no es algo que se determine de una vez para siempre. Aunque la organización de la educación se regule incluso en la Constitución, no puede olvidarse que las constituciones se reforman con el paso del tiempo. Y aunque la tradición avale una forma centralizada o descentralizada, las tradiciones no son tampoco bloques monolíticos, sino un conjunto de pautas, creencias y costumbres que muchas veces alimentan en su seno a sus contrarios. Es decir, que posiblemente no se pueda hablar de tradición sino de tradiciones, algunas más pujantes que otras. Un país puede estar organizado por formas centralizadas o descentralizadas hasta que deja de estarlo. Todo depende de la relación, equilibrada o no, de las fuerzas centrífugas y centrípetas de su origen.”²

Así no deja de ser significativa la pugna, siempre latente, de las fuerzas centrífugas y centrípetas que operan en todo modelo organizativo, incluidos, los modelos educativos. Hasta los países con una tradición varias veces centenaria de organización centralizada (el caso francés) ven nacer en su interior tendencias descentralizadoras y, a la inversa, países como el caso estadounidense, de fuerte tradición federal y comunal, ven ascender con fuerza tendencias centrípetas. La

² Moctezuma Barragán Esteban. Op. cit. p. 30

tensión centralización contra descentralización nunca es estática, incluso en países que parecían fijados desde hacía siglos en una forma determinada.

De esta manera es posible determinar que el problema de la descentralización no es nunca un problema abstracto, es algo que los pueblos eligen teniendo en cuenta los pros y los contras, las ventajas y las desventajas, los aspectos de eficiencia o los de conveniencia. La descentralización es fundamentalmente una opción política, bien porque se quiera acceder a formas rigurosas de descentralización de cesión de poder por parte del gobierno central ò , bien porque se trate de medidas correctoras de la centralización ò medidas de desconcentración o de delegación. En el primer caso el camino obligado es el de la reforma constitucional o el de la aplicación real de los mecanismos constitucionales favorecedores de la cesión de competencias; en el segundo, más propio del campo administrativo, las medidas correctoras no podrán remontar la oposición de las fuerzas centrípetas si detrás de ellas no existe una auténtica voluntad política. Cabe destacar que la historia de este siglo está llena de ejemplos de uno y otro signo.

La conceptualización de la descentralización educativa se puede definir de la siguiente manera: Se dice comúnmente que una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en el corazón de la organización, formándose a partir de ese núcleo básico una estructura piramidal, de arriba a abajo, donde los diversos escalones que la forman son instancias estrictamente ejecutivas. Por el contrario, se dice que estamos ante una organización descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de la organización.³

En general las publicaciones sobre la materia distinguen tres formas principales que se diferencian principalmente por el grado de autonomía en la toma de decisiones que el gobierno central otorga a las unidades subnacionales. Sin embargo en la práctica, no es fácil identificar las experiencias reales con alguna de estas tres formas organizacionales, ya que la mayoría de dichas experiencias corresponde a varios tipos de combinaciones que mezclan elementos de por lo menos de dos de las tres formas de descentralización siguientes:

³ *Ibíd.*

a) Desconcentración, que es el traspaso de responsabilidades a los niveles menores dentro de los ministerios u organismos del gobierno central, con poder de decisión limitado.

b) Delegación, que consiste en la transferencia de responsabilidades de gestión en ciertas funciones específicamente definidas, a organizaciones públicas que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática normal del gobierno central (empresas públicas, empresas privadas reguladas por el sector público, autoridades a cargo del desarrollo de áreas y de planificación regional, etc.), por lo general con autoridad semi independiente para ejecutar las tareas.

c) Una forma de “devolución”, que consiste en la transferencia de responsabilidades de gestión a las unidades subnacionales de gobierno o unidades públicas en general, claramente percibidas como niveles separados sobre los cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo, es decir, con autoridad independiente para ejecutar sus actividades.⁴

No obstante, para muchos autores la idea de la descentralización va ligada a la existencia de varias entidades territoriales que comparten decisiones con el centro, existiendo incluso una tendencia más exigente que une la descentralización a la autonomía local, es decir, al reconocimiento de poderes de decisión a las comunidades territoriales que constituyen el primer escalón de decisión (comunas o municipios). De acuerdo a esta concepción, para hablar de descentralización no bastaría con la existencia de un poder de decisión compartido por varios niveles de la organización, ni siquiera sería suficiente una distribución del poder de decisión entre el Estado y otros entes intermedios, llámense estos Estados federados, regiones, departamentos, comunidades autónomas, etc. Así sería necesaria una cesión de poderes a las llamadas comunidades territoriales básicas -comunas o municipios-. Esta primera aproximación indica, pues, que el tema de la descentralización no es en sí mismo uniforme, sino que admite, en la teoría y en la práctica, diversos grados de

⁴ Véase : Di Gropello Emanuela . "Los modelos de descentralización en América Latina" . Revista de la CEPAL No 68. 1999. p.155

realización: desde la existencia de estancias de poder centralizadas, pero con tendencias descentralizadoras, hasta la máxima autonomía local compatible con la unidad nacional.⁵

Partiendo de lo anterior, es por eso que existen una serie de tipologías según el nivel de gobierno hacia donde se delega la toma de decisiones, que tipo de decisiones se traspasan a otros niveles de gobierno y la orientación de la descentralización, es decir si esta pone énfasis en la gobernabilidad o en los cambios pedagógicos:

1) Nivel de descentralización: El nivel hasta el cual se descentralizan las decisiones educativas abarca desde el gobierno regional y local hasta la comunidad y la escuela, los estados y municipios que componen la federación tienen una responsabilidad constitucional respecto a la educación

2) “Poderes para la toma de decisiones: Algunas funciones educativas descentralizadas, incluso en los sistemas centralizados; y en otras están centralizadas, incluso en sistemas descentralizados.⁶

3) Estructura y contenido: Al igual que como varía la composición de las funciones educativas descentralizadas en los países, así también varían las metas y orientaciones de las reformas descentralizadoras. El enfoque de estas reformas es la estructura, es decir, el traspasar el poder para tomar decisiones y responsabilidades a los niveles inferiores de gobierno o a los consejos escolares. En otras, lo que se persigue es mejorar el aprendizaje y el traspaso del poder.⁷

De tal manera es posible destacar que el proceso de la descentralización educativa a tomado muchas formas en América Latina y el resto del mundo, siempre implica el traspaso de la autoridad y responsabilidad de niveles de gobierno superiores a inferiores, pero varía considerablemente en cuanto a qué facultades para

⁵Di Gropello Emanuela . Op. Cit. p. 155

⁶ Di Gropello Emanuela. Op. cit. p. 63

⁷ Ibídem

tomar decisiones se descentralizan y a quiénes se otorga. Puesto que la descentralización educativa es a menudo parte de un esfuerzo más amplio de reformas del sector, hay importantes variaciones prácticas en términos de las medidas de mejoramiento escolar complementarias.

Algo sumamente importante es la toma de decisiones. La descentralización se caracteriza principalmente por dónde radica el poder de decisión sobre personal y presupuestos. La mayor coherencia se encuentra en las decisiones de reclutamiento, contratación de docentes, directores de escuela y asignación presupuestaria de gastos, por ejemplo. Los objetivos de las escuelas descentralizadas: Los dirigentes fuertes tienen la capacidad de desarrollar y comunicar con eficacia un compromiso con una misión y visión comunes a través de toda la escuela y la comunidad, además de gestionar la realización del plan de mejoramiento de la misma escuela. Estas promueven el trabajo colectivo al interior de la escuela y fuera de ella y lo que es más importante aún, en el proceso de su desarrollo se logra que los maestros y padres lleven a cabo los esfuerzos para mejorar el aprendizaje. “El liderazgo es especialmente importante en un sector de servicios como es la educación, donde el aporte de cada maestro es difícil de medir y por ende, complicado de recompensar directamente”⁸.

La descentralización puede facilitar la excelencia pedagógica de varias maneras. Cuando se traspasan a las escuelas las decisiones que atañen a problemas pedagógicos significativos, se estimulan a los maestros para emprender medidas colectivas conducentes a mejorar los servicios educativos a la vez que se les confiere la autoridad para hacerlo. Un sistema escolar que asume la responsabilidad por sus resultados requiere de un conjunto de metas de aprendizaje, información actualizada sobre el desempeño de la escuela en pos de la consecución de esas metas, y sanciones si no se cumplen, además de un seguimiento activo de los avances. Una ventaja sobre la toma de decisiones es que la descentralización puede contribuir a la rendición de cuentas a escala local, (a) delegando la toma de decisiones; (b) estableciendo contratos de desempeño de las escuelas y las entidades de financiamiento que especifiquen las metas de aprendizaje; (c) inventando sistemas de información, inclusive pruebas estandarizadas del conocimiento de los estudiantes,

⁸ *Ibidem*.

para permitir que se cumpla el contrato; (d) crear recompensas y sanciones relacionadas con el desempeño, inclusive el despido de directores.⁹.

El análisis de la lógica y consecuencias de la descentralización es complejo, por la variedad de conceptos que una reforma de este tipo implica. La descentralización puede ser definida como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus organismos hacia las unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi autónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias. Con referencia a esta última categoría de instituciones, la descentralización puede definirse también como una situación en la cual los bienes y servicios públicos son provistos por el mercado, respondiendo a las preferencias manifiestas de los individuos; en otras palabras, la privatización puede ser como una forma de descentralización.

En efecto la descentralización promueve una nueva distribución de papeles y poderes entre los actores institucionales preexistentes, de tipo territorial o no territorial, y trae consigo modificaciones profundas en el ámbito político – institucional, financiero, de la participación comunitaria, y otros.

1.2 ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

El estudio de los actuales procesos de descentralización de los sistemas educativos exige el análisis de las principales circunstancias que prevalecieron en la determinación de las características fuertemente centralizadas de su origen. Diferentes autores coinciden en que al menos existen dos factores que intervinieron en este proceso. “El primero de ellos hace referencia a las condiciones en las que emergieron los Estados Nacionales luego de la gesta emancipadora y la relación que mantuvieron con la sociedad civil. El segundo de los factores está vinculado a las funciones que debieron desempeñar los sistemas educativos latinoamericanos desde su creación. Los Estados nacionales han ejercido un rol centralizador históricamente

⁹ *Ibidem*.

en torno a la educación en distintos países (en particular países latinoamericanos) a partir del siglo XIX es posible señalar que el mismo correspondió a la matriz de pensamiento que se comenzó a implementar a partir del surgimiento del Estado liberal en Europa.”¹⁰

Otro de los argumentos en que coinciden algunos autores es “reconocer que en el viejo continente el surgimiento y posterior consolidación del Estado-Nación liberal estuvo íntimamente vinculado a la posibilidad de desarrollar sistemas educativos nacionales. A medida que se fueron conformando como Estados nacionales, las sociedades europeas generaron sistemas educativos que se constituyeron en uno de los principales factores de integración política, de identidad nacional, de cohesión social, de transmisión de los valores de las clases dirigentes y de selección y legitimación de las élites dominantes.”¹¹

El modelo educativo del antiguo régimen, que suponía instituciones educativas desarticuladas y superpuestas, en su mayoría en manos de autoridades eclesiásticas y locales fue dejando lugar a la construcción de un verdadero sistema. Sistema que corresponde a un conjunto de instituciones diferenciadas, de ámbito nacional destinadas a la educación formal, cuyo control e inspección corresponden al Estado y cuyos elementos y proceso están relacionados entre sí. Fueron las autoridades de los Estados liberales quienes crecientemente financiaron y ejercieron la conducción centralizada de este sistema. ¹²

En el caso latinoamericano el proceso mostró características distintivas. La finalización de los procesos de independencia no tuvo como correlato inmediato la constitución de Estados Nacionales. La eclosión de intereses y poderes sectoriales y locales producto de las fuerzas centrífugas desarrolladas a partir de la Independencia, impidió que el incipiente sentimiento de nacionalidad fraguara en condiciones estables de integración nacional. El componente idealista de la nacionalidad debió combinarse con la subordinación militar de los poderes locales y con la creación de espacios de intereses económicos comunes con el objetivo de integrarse al sistema económico mundial. Sólo en este momento estuvieron dadas las condiciones para

¹⁰ Véase : Hanson, M. *La descentralización educacional*. Santiago de Chile: Preal.1997.p.66

¹¹ Hanson M. Op cit. p. 67

¹² *Ibídem*.

que comenzara a generarse efectivamente el proceso de construcción del Estado-Nación.¹³

Así es posible destacar que esta construcción estuvo vinculada a la lenta adquisición por parte del Estado de un conjunto de capacidades entre las que cabe señalar: la capacidad de hacer externo su poder, así como de institucionalizar su autoridad, de diferenciar su control y de internalizar una identidad colectiva, por tal motivo la educación jugó un papel fundamental en este proceso. Además “es probable que de esta manera la característica distintiva del proceso latinoamericano con referencia al europeo estuvo vinculada a las condiciones de los actores sociales: En primer lugar, la sociedad civil aún no había adquirido el carácter de "sociedad nacional" con anterioridad al surgimiento del Estado. En segundo lugar, porque la debilidad de los actores económicos y sociales modernizadores obligaron al Estado en gestación a tener un peso más significativo que en Europa. Si la marcada intervención del Estado liberal europeo en la educación fue un hecho excepcional frente al reclamo de no injerencia estatal en el desarrollo social, en el caso latinoamericano el protagonismo del Estado en muchos órdenes de la vida social fue su característica distintiva.”¹⁴

La tendencia estadista y centralista en el caso de los países latinoamericanos, estaría profundizada por la tradición organizativa y cultural que se heredo de la etapa colonial . La convergencia de la propuesta liberal y la tradición borbónica previa, formaron una cultura institucional fuertemente orientada a promover y a legitimar el protagonismo del Estado Central. Así el Estado determinó fuertemente a la sociedad, apareciendo como modernizador, revolucionario, transformador o garante de un orden represivo, pero en todos los casos con una gran influencia sobre la sociedad. Si en los países centrales, la sociedad civil tuvo mayor autonomía y una dinámica menos dependiente del sector público, en los demás , aun en épocas dominadas por las perspectivas liberales, no se pudo liberar de una fuerte determinación. Esta característica le dio una particular vinculación que estuvo más cerca de la intervención y de la "fusión" que de una clara separación entre Estado y Sociedad. Es con esta impronta que surgió el Estado en la región. La relativa

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Hanson M. *Op. cit.* p 69

fortaleza de un Estado nacional fuertemente centralizado y la existencia de una sociedad civil marcadamente débil se prolongó a lo largo del siglo XX y se mostró en un futuro en el centralismo de los sistemas educativos.¹⁵

A diferencia del Estado Liberal-Nacional Europeo, el Estado en América Latina se consolidó como Estado oligárquico, es decir, una organización donde sólo tuvo posibilidad de participar el sector dirigente de la sociedad. El modelo de participación política que se generó ha tenido características fuertemente restrictivas. Un modelo fuertemente excluyente en lo económico y lo político, que no brindó el acceso masivo a la propiedad, a la participación política, o a la movilidad social ascendente encontró en la educación el mecanismo más idóneo para integrar y modernizar las sociedades.

En este marco, el sistema educativo se constituyó con características fuertemente “estatistas y centralizadoras”. Así el Estado Nacional fue quien asumió la tarea educadora por gestión propia o a través del control de las instituciones de tipo privado. Cabe destacar que a diferencia del centralismo francés, en este caso se trató de un centralismo no igualitario ya que en su dinámica concreta fortaleció al Estado en la búsqueda de una homogeneidad formal que no se correspondió con una realidad social marcadamente desigual y heterogénea.

Es posible ver que la matriz centralista de la mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos se mantuvo a lo largo del presente siglo. Así, esta característica estuvo más vinculada al origen liberal del Estado que a las estrategias keynesianas posteriores a la crisis de 1929. Sin embargo, su cuestionamiento coincide con la profunda crisis del Estado Benefactor a partir de fines de la década de los años setenta.

Ello ha llevado a que muchas veces se relacione la necesidad de descentralización tanto de los servicios educativos como de las políticas públicas únicamente con los aspectos vinculados a la crisis fiscal, al endeudamiento externo, a la excesiva burocratización del aparato público y a la falta de capacidad de los Estados para atender las demandas del conjunto de la sociedad. De esta manera y

¹⁵ *Ibidem*

principalmente a partir de la incidencia de los organismos de financiamiento internacional, los factores fiscales cobraron preponderancia frente a la necesidad de repensar globalmente el nuevo tipo de articulación entre el Estado y la sociedad que debía surgir a partir de la crisis del tipo de Estado vigente.

Esto significó en muchos casos el repliegue del Estado de sus responsabilidades en el ámbito social sin el desarrollo de estrategias para que la comunidad pueda generar alternativas participativas que impidan el crecimiento de la desigualdad y la pobreza. En este contexto se han iniciado en la región latinoamericana un conjunto de procesos dirigidos a descentralizar los sistemas educativos que, en su mayor parte, han tenido como común denominador acabar o disminuir la crisis fiscal. A pesar de tener como marco un conjunto de recetas relativamente homogéneas, han asumido desarrollos particulares de acuerdo a las condiciones socio-políticas, económicas y educativas de cada país.

1.3 EXPERIENCIAS DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN TERCEROS PAISES.

Cualquier experiencia de descentralización educativa que se aborde está lejos de ser un proceso aislado que responda única y exclusivamente a necesidades o demandas urgentes de una realidad nacional específica, sino que forma parte de un movimiento de tipo global de reformas emprendidas en las dos últimas décadas en los más diversos ámbitos regionales y nacionales, impulsadas por los principales organismos de Cooperación y Desarrollo a nivel mundial y regional, como mecanismo estratégico para conjugar la crisis económica y fortalecer la legitimidad del sistema político en el ámbito capitalista. La caída del muro de Berlín y del régimen soviético, contribuyó como plataforma ideológica para impulsar programas de ajuste económico y de modernización del Estado, en el marco de los cuales la descentralización adquirió una importancia estratégica en los más diversos ámbitos de acción a nivel internacional. Ellas adoptan sin embargo, en el devenir de su formulación y su puesta en marcha contenidos y formas específicas, que se adaptan a las condiciones de cada experiencia particular.

En muchos países se han aprobado reformas constitucionales y leyes importantes que, en alguna medida llevan implícitos procesos de descentralización al transferir una mayor capacidad de decisión a los gobiernos locales para llevar a cabo la planificación educativa, el uso de los recursos financieros y el manejo de las políticas educativas en concordancia con las necesidades regionales.¹⁶

Uno de los factores fundamentales que afectan los procesos de descentralización principalmente en América Latina, es que, existe una estructura educativa poco permeable a los cambios y altamente sindicalizada, con un alto grado de descoordinación, con una planificación esencialmente normativa, con procedimientos administrativos lentos, desarticulados y superpuestos, además de una extensa burocracia que conlleva un elevado gasto de los recursos presupuestarios en detrimento de las necesidades académicas prioritarias.

Por otra parte, la incapacidad por parte de algunos gobiernos locales para asumir el rol que les corresponde en materia educativa creándose una dependencia respecto de los órganos centrales del sector (Ministerios de Educación), la falta de claridad de las funciones a ser ejercidas en este campo por las regiones, las limitaciones presupuestarias que padecen las regiones para ejecutar las políticas educativas y la falta de mecanismos que estimulen la participación de la comunidad son también factores que frenan los procesos de descentralización educativa.

El hecho de que todos los países participantes propugnen la descentralización de la educación, esconde, sin embargo, notorias diferencias entre uno y otro. Algunos países, como El Salvador, Guatemala o Nicaragua han concebido y aplicado la descentralización como transferencia de algunas de las responsabilidades del gobierno nacional a los planteles educativos, es decir, a las escuelas o los colegios. Un ejemplo de ello está en un documento presentado por Nicaragua:

El modelo que plasma la descentralización educativa es la Autonomía Escolar, la cual se ejerce a través de los consejos escolares directivos. El centro

¹⁶ Burbules N.C y Torres C.A.: *Globalization and Education*, Nueva York, Routledge.2000. p. 23

autónomo tiene competencias propias con independencia relativa, pero real, con respecto al Gobierno Central y los Gobiernos Locales¹⁷.

Así mismo, la reforma educativa en El Salvador, puesta en práctica en 1995, indica que:

“La producción del servicio educativo público y semi-público se apoya en las modalidades de administración escolar local: Consejo Directivo Escolar (CDE), Asociación Comunal para la Educación (ACE) y Consejos Educativos Católicos Escolares (CECE)...[que] tienen como función principal la ejecución y administración de la educación. Los planes y programas educativos anuales se definen en el nivel local, lo mismo que las metas de cobertura y calidad, para lo cual se toman en cuenta las prioridades definidas por los padres de familia, estudiantes, los maestros y administradores de las escuelas”.¹⁸

Otros países, por el contrario, han manejado el proceso de descentralización como una transferencia de responsabilidades al municipio. El documento presentado por Cuba claramente señala que “la tendencia ha sido y hoy es con más fuerza, descentralizar hacia el municipio y las escuelas todo lo posible...”. Con la aprobación de la nueva Constitución, en 1976, “se produjo la reorganización del Estado y se estableció el principio de la doble subordinación: en lo administrativo-financiero, al órgano correspondiente del Poder Popular (Gobierno Local), y en lo normativo-metodológico, al Ministerio de Educación”.¹⁹

Un caso interesante de mencionar es la decisión tomada por el Gobierno de Honduras al crear 18 direcciones departamentales (de acuerdo a la división política del país) para dar inicio al proceso de descentralización educativa, que tienen la responsabilidad de administrar, orientar y ejecutar los programas y servicios que ofrece la Secretaría de Educación. De esta manera, en Honduras, “existen por lo menos dos instancias, formalmente establecidas, para identificar preferencias y la voluntad de contribución de los usuarios en la formulación de políticas, planes y

¹⁷ Hanson M. Op. cit. p. 89

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

programas. Por una parte, tenemos la autonomía municipal y, por la otra, las direcciones departamentales de educación (desconcentradas)”.²⁰

Es importante señalar que en este proceso de descentralización de la educación, es evidente la necesidad de participación de amplios sectores de la sociedad civil, con una tendencia a exigir una redefinición y redimensionamiento del ámbito y el estilo de acción del Estado, en la búsqueda de una administración pública más transparente y de mayor eficiencia. Así se puede observar en el documento presentado por República Dominicana:

Tal como lo señala Burbules “Estamos ante un paradigma que propicia la administración por resultados y que ven la participación comunitaria y en el mismo proceso de descentralización, una oportunidad y un mecanismo estratégico para propiciar e impulsar una cultura de la legalidad, de la transparencia y de la eficiencia, a partir de una confianza en las instituciones públicas, así como en la relación entre el Estado y la sociedad civil”.²¹

En Nicaragua, en la definición de los planes educativos participan los alcaldes, miembros del consejo municipal, los padres de familia, la representación de la iglesia, de notables y la empresa privada. En El Salvador, además de los actores locales (maestros, padres de familia, estudiantes y la iglesia) las ONGs y Empresa Privada participan en la elaboración de estudios para definición de políticas y planes educativos.

De las experiencias recogidas de los países, se puede observar que las comunidades han dado muestras de una enorme capacidad de apersonarse y apropiarse de sus nuevas responsabilidades, incluyendo aquellas de aporte o de financiación.

Un ejemplo de ello está presente en Nicaragua, donde, además del aporte del Ministerio de Educación, otra fuente de financiamiento importante es la que los

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Hanson M. *Op cit.* . p 92

padres de familia aportan de manera voluntaria a las escuelas, esto en algunas escuelas ha sido casi igual o mayor que la transferencia que le asigna el Estado. Mientras que en Guatemala, los actores locales por medio de diversos programas colaboran en la gestión de fondos ante diversos entes nacionales e internacionales con fines de mejorar el servicio y la calidad del mismo²².

En cualquier caso, es importante destacar las limitaciones presupuestarias que padecen las regiones para ejecutar las políticas educativas. En Nicaragua, “los gobiernos subnacionales, tienen amplia libertad de poder asignar recursos propios al sector educativo, muchas veces el problema es por que éstos efectúen el gasto en educación. Es un sistema de presupuesto por programas, con asignaciones por objetos del gasto...debiendo tramitarse ordenes de compra y/o pago, según el caso, para que la Secretaría de Finanzas, por conducto de la Tesorería General de la República, las haga efectiva a los beneficiarios”.²³

En República Dominicana, “una cultura centralizante en la ejecución del gasto público, una falta de experiencia local en lo relativo a la administración de recursos frescos, una cultura de entuertos y vicios en lo relativo al uso diáfano de fondos, tanto en la experiencia de Estado como en algunos sectores de la sociedad civil, todas estas percepciones, dificultan la decisión definitiva en lo concerniente a la transferencia de los fondos que sustenta el innovado proceso de descentralización”.²⁴

Como se ha observado hasta ahora, todos los países participantes, en mayor o menor grado, dan muestras de haber encaminado un proceso para la descentralización de la educación, pero en este proceso se detecta una tendencia de parte de sus ministerios a mantener sus funciones tradicionales.

La experiencia de múltiples países que se han adentrado por la senda de la descentralización muestra que no es posible hablar de organizaciones centralizadas o descentralizadas como modelos puros, sino que dentro de aquellas hay un grupo

²² Stromquist, N. *Globalization, The I, and the other*, en *Current Sigues in Comparative Education*. 2002 p.61

²³ Stromquist N.. *Op cit* p.62

²⁴ *Ibíd*em

importante de pueblos que ensayan diversas fórmulas de descentralización, tanto más numerosas si se toma el término en un sentido amplio, mientras que dentro de estas existen diversos grados y diversos tipos de descentralización. No hay, pues, modelos puros, y no hay uniformidad ni dentro de la centralización ni dentro de la descentralización.

1.4 EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Las organizaciones internacionales se han convertido en poderosos ámbitos cada vez más fuertes de producción y difusión de conocimientos que intervienen en los discursos teóricos y prácticos de los estados nacionales. Tal situación adquiere mayor notoriedad en los países en desarrollo, debido a que sus recomendaciones y propuestas se ven favorecidas por la oferta de asistencia técnica y, sobre todo, por la posibilidad de financiación económica. Así, suele afirmarse que los organismos internacionales actúan como «inteligencia artificial» de los gobiernos, suministrando consejo técnico y fondos según las prioridades y necesidades establecidas en su propia agenda.²⁵

La intervención de las organizaciones internacionales en el área educativa por un lado, puede abrir caminos a nuevas perspectivas en el pensamiento educativo, mientras que, por otro lado, puede condicionar a ciertos planteamientos las estrategias por implementar. En este sentido, las organizaciones internacionales participan en la formulación de las directrices para la orientación y ejecución de las políticas educativas actuales, ofreciendo un marco de referencia a los países, que puede ser interpretado como un tratamiento colectivo al conjunto de problemas educativos de cada uno de los estados.²⁶

En tanto productores y reproductores de conocimientos, al igual que de posibles maneras de intervenir en las políticas públicas de los países, subyacen en sus propuestas diversos modelos de sociedad y de desarrollo, que expresan distintas maneras de concebir la realidad. La visión de las organizaciones internacionales

²⁵Tussie, D. (comp.). *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO/Temas Grupo Editorial. 2000 . p.90

²⁶ Tussie D. Op.cit. p. 91

sobre la educación no es uniforme ni monolítica. No obstante, se constata la existencia de un cierto grado de homogeneidad respecto a la manera en que se abordan algunos de los problemas educativos. El Banco Mundial (BM), La Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas UNESCO y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Son claros ejemplos de los más importantes organismos internacionales que impulsan en América latina el proceso de la descentralización educativa.

1.4.1 EL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial ha sido uno de los organismos internacionales que más ha participado en la orientación y ejecución de las recientes reformas impulsadas en los países de América Latina. Para el Banco Mundial, la educación debe abordarse como una labor de cooperación. Por lo tanto, los problemas y desafíos que la misma presenta deben plantearse desde una estrategia de ayuda entre los gobiernos, los miembros de la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

Los conocimientos producidos por el Banco Mundial se articulan en una propuesta general para el área de educación, que supone un conjunto de medidas consideradas fundamentales para lograr mejorar el acceso, la equidad y la calidad de los sistemas educativos.

Aunque el Banco reconozca que cada país y cada situación concreta requieren especificidad, puede sostenerse que se trata de propuestas similares, que abarcan aspectos vinculados a la educación que van desde el nivel macro de las políticas hasta el nivel del aula de clase²⁷. En su conjunto, estos lineamientos intervienen en la definición de las políticas educativas nacionales, ya sea como consecuencia de los préstamos económicos brindados o como resultado de su capacidad para ofrecer asesoramiento técnico.

²⁷ TORRES, R.M. *Una década de "Educación para Todos": La tarea pendiente*. Montevideo: FUM-TEP; Madrid: Editorial Popular; Caracas: Editorial Laboratorio Educativo; Buenos Aires: IIPE UNESCO.2000.p. 27

A partir de los años ochenta, pueden señalarse seis cambios fundamentales en la retórica del Banco Mundial que definieron la estrategia educativa de la década de los noventa²⁸. Ellos fueron: el incremento significativo de los préstamos para educación; la creciente importancia asignada a la educación primaria, y más recientemente al primer tramo de la educación secundaria; la extensión de la financiación a todas las regiones del mundo; la menor importancia asignada a las construcciones escolares ;la atención específica a la educación de la niña y el paso de un enfoque estrecho de proyecto a un enfoque sectorial amplios.

Estos cambios quedaron expresados en el documento sectorial del año 1996 “Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial”, señalándose aquí un conjunto de centrales desde las cuales se han definido las prioridades de inversión, los rendimientos y la calidad.²⁹ Este señala que, a diferencia de otros organismos multilaterales, el diálogo que sostiene el Banco Mundial con los gobiernos en materia educativa es un diálogo sectorial, que abarca todos los niveles, áreas y modalidades del sistema. Así esta situación le permite influir en cada país sobre las decisiones que afectan al sector en su conjunto y no únicamente sobre una parte del mismo.

1.4.2 LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

La Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) ha pasado a ser en los últimos años un ámbito privilegiado de cooperación e integración en el nivel iberoamericano. Y, aunque su rol sea menor respecto al del Banco Mundial, sus propuestas están alcanzando cada vez mayor nivel de visibilidad, instituyéndose en un importante espacio de comunicación entre los Estados miembros.

La OEI se distingue por ser un organismo internacional de carácter gubernamental, cuyo objetivo central gira alrededor de la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, de la ciencia, de la tecnología y

²⁸Torres, R.M. Op. cit p 28

²⁹ Ibídem

de la cultura. Tres grandes líneas pueden resumirse como aquéllas que orientan su discurso y acción. La primera se refiere a la necesidad de fomentar medidas relacionadas con la integración y cooperación económica, política y cultural entre los países miembros. La segunda parte de considerar la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura como vehículos para lograr la democratización, el desarrollo y la justicia social. Finalmente, la tercera sostiene la identidad cultural como el ámbito privilegiado para consolidar un espacio propio en el concierto de las relaciones internacionales. La educación y el desarrollo son los ejes sobre los cuales se articulan las políticas y mecanismos de cooperación de la OEI.

Al considerar la educación un medio esencial para profundizar y ampliar los procesos de integración, la cooperación multilateral en este sector se vuelve fundamental. “Entre los principales eventos de cooperación internacional llevados a cabo por la OEI destacan las Conferencias de los Ministros de Educación de Ibero América. Realizadas anualmente, las Conferencias se han convertido en importantes sucesos de cooperación entre los Estados Iberoamericanos. Y, aunque aún no hayan establecido un plan de acción con metas y plazos específicos, han derivado de ellas acuerdos y acciones entre los países miembros de la organización.”³⁰

Durante las dos últimas décadas, la descentralización de los servicios educativos se consideró una de las nociones claves manejadas en el contexto iberoamericano. En el año 1992, en la III Conferencia Iberoamericana de Educación, constituyó el tema principal de discusión. Tal centralidad se puede explicar a partir del significativo número de países que estaban poniendo en marcha estrategias de esta índole en sus sistemas educativos. El análisis de esta Conferencia, llevada a cabo en Bogotá, permite comprender cómo la OEI ha entendido la descentralización y en qué medida la ha considerado un medio fundamental para lograr la modernización de los sistemas educativos. Aunque la declaración de la III Conferencia es un documento de escasa longitud, queda claro que la descentralización se considera una estrategia fundamental para que las administraciones educativas sean más eficaces y

³⁰ Véase : Bello M. E. Educación y globalización. Los discursos educativos en Ibero América. Barcelona, Anthropos..2003 p. 56

eficientes, propiciando, a su vez, una efectiva participación de la sociedad en la educación.³¹

Al igual que el Banco Mundial, la OEI ha vinculado el discurso descentralizador con la necesidad de llevar a cabo acciones de modernización de las administraciones educativas. De manera que ha considerado necesario el fortalecimiento de los mecanismos de articulación y de coordinación para garantizar la unidad nacional y del sistema educativo, así como la igualdad de oportunidades y posibilidades. Para que el proceso de descentralización sea pleno, la OEI ha sostenido también la necesidad de fortalecer la institución escolar, de manera que pueda disponer de las condiciones que le permitan desarrollar su proyecto pedagógico. El desarrollo de sistemas de información que posibiliten la toma de decisiones en todas las instancias políticas y técnico-administrativas ha sido otro de los aspectos subrayados por dicha organización. Si bien en Argentina el rol de la OEI se ha caracterizado por ser menos visible y directo respecto al del Banco Mundial, se ha constituido en un destacado espacio de reflexión y de discusión. Así, entre las acciones de cooperación destinadas a la modernización de las administraciones educativas, cabe señalar el “Proyecto de Cooperación Iberoamericana de Intercambio de Experiencias e Información en Materia de Descentralización”.³²

En este programa, aprobado en el año 1995, se advierte cómo la descentralización fue considerada uno de los grandes acuerdos en materia educativa al que se llegó en las Conferencias: una propuesta consensuada en los encuentros coordinados por la OEI, asumiendo los gobiernos nacionales la responsabilidad de su ejecución.

1.4.3 EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El objetivo que persiguen las políticas operativas del Banco Interamericano de Desarrollo es establecer el marco operacional para que el personal preste asistencia a los países miembros prestatarios del Banco.

³¹ Bello M. E. Op cit. p. 58

³² Bello, M. E. Op.cit. p. 59

En el tiempo de vida que lleva el Banco, estas políticas operativas han sido formuladas según diversos criterios, desde la elaboración de procedimientos detallados hasta la adopción de amplias declaraciones de principios y propósitos. Muchas de las políticas no han sido actualizadas desde su adopción original, y varias reflejan enfoques y planteamientos del pasado, que han sido sustituidos en ejercicios posteriores de aumento de recursos del Banco.

De conformidad con la política del Banco sobre disponibilidad de información, el BID pone todas sus políticas operativas a disposición del público por intermedio del Centro de Información Pública. Cabe advertir a los usuarios que las políticas operativas del Banco se encuentran en proceso continuo de revisión, proceso que incluye la elaboración de documentos sobre los mejores métodos en uso, en los que se resume la experiencia del Banco y otras instituciones similares, así como documentos sobre estrategias sectoriales.

El Banco considerará solicitudes para el financiamiento de proyectos del sector de educación con el fin de promover una mejor integración de las actividades educativas dentro de la estrategia del desarrollo nacional de los países miembro. Los préstamos y la cooperación técnica del Banco para la educación tendrán los siguientes objetivos: Formación de recursos humanos para el desarrollo: contribuir a la formación de habilidades técnicas y científicas que permitan a las personas desempeñar con eficiencia las tareas ocupacionales de promoción y dirección requeridas para el desarrollo económico y social del país. Igualdad de oportunidades educacionales: facilitar los esfuerzos nacionales para introducir condiciones de equidad en el acceso a las oportunidades de educación para toda la población.³³

Eficiencia de las inversiones en educación: estimular y apoyar los esfuerzos nacionales para la planificación racional de los sistemas educativos, y las reformas indispensables de contenido, métodos de enseñanza, organización y administración de los programas, instituciones y sistemas con miras a lograr resultados más positivos dentro de las posibilidades financieras del país.

³³Bello M.E. Op.cit. p.60

Dentro de los criterios específicos de evaluación que el BID considera para apoyar a los Estados miembro se encuentran: La formación de recursos humanos. Se deberán establecer indicadores razonablemente confiables de la probable utilización en el mercado de trabajo de los tipos de profesionales, técnicos y trabajadores calificados que el proyecto contribuirá a formar. El Banco estimulará el establecimiento de sistemas para el análisis de las tendencias de empleo de recursos humanos, aunque no es posible predecir con exactitud la correspondencia de empleos disponibles con personas capacitadas en cada rama de actividad, más allá de plazos relativamente breve a fin de orientar la evaluación futura de las inversiones en el sector.

El proyecto debe ser adecuado por su tamaño, orientación, modalidad y calendario de ejecución, a las necesidades identificadas de recursos humanos calificados en cantidad, nivel y calidad adecuados para los objetivos propuestos dentro de un período razonable de planificación. Igualdad de Oportunidades Educativas. De igual manera debe contemplar medidas que faciliten el acceso a la educación a jóvenes y adultos pertenecientes a los sectores de más bajos ingresos para facilitar su incorporación exitosa a la fuerza de trabajo o mejorar su capacidad productiva.

Se deben prever soluciones apropiadas para compensar la desventaja cultural y económica de los estudiantes más pobres, a fin de que puedan recibir los beneficios del proceso educativo. Debe contemplarse la posibilidad de utilizar modalidades no formales de educación u otros esquemas educativos flexibles, cuando sean compatibles con los objetivos del proyecto, para facilitar el acceso a estudiantes que necesitan trabajar para sostenerse o sostener a su familia. Se debe procurar la descentralización geográfica de la actividad educativa, si la naturaleza del proyecto lo permite, para favorecer el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país. Eficiencia de las inversiones. El análisis debe demostrar que el proyecto es la mejor alternativa disponible, en las circunstancias existentes en el país, para lograr los objetivos propuestos, en cuanto a la tecnología seleccionada y los costos de inversión y funcionamiento.³⁴

³⁴ Es importante consultar para entender mejor en:
http://www.iadb.org//aboutus/pi/OP_743.cfm?language=Spanish

El proyecto debe introducir, cuando resulte necesario, reformas apropiadas en la metodología de la enseñanza, en la tecnología educativa, materiales, equipos e instalaciones físicas y en los procedimientos de admisión y promoción de estudiantes, para lograr una mayor calidad y mejor rendimiento del sistema con relación al costo de inversión y de operación del mismo. Los proyectos deben tener como uno de sus objetivos principales contemplar el mejoramiento de la estructura y de las prácticas administrativas y gerenciales de las instituciones y los sistemas educativos, incluyendo provisiones adecuadas para introducir las reformas necesarias en organización y los procedimientos de control administrativo y financiero y para el entrenamiento y capacitación del personal responsable de todas las funciones claves del programa y de su administración.

Cabe destacar que el Banco coordinará sus actividades con las de los demás organismos técnicos y financieros internacionales y bilaterales que operan en la región, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y asegurar un mejor aprovechamiento de los recursos del Banco y de los de sus países miembros. En este sentido el Banco prestará especial atención a las oportunidades de colaboración internacional y de integración regional, subregional o multinacional en el sector de educación mediante el financiamiento de proyectos que tiendan a incentivar dicha integración y colaboración y auspiciará la realización de estudios que permitan identificar, formular y evaluar la factibilidad de los mismos cuando el Banco y los países interesados así lo disponen de común acuerdo.

1.4.4 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

La misión de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) consiste en promover la educación como derecho fundamental, mejorar la calidad de ésta y estimular la experimentación, la innovación y el diálogo sobre políticas. Este objetivo tomo forma con el movimiento de Educación para Todos que es un compromiso mundial de dar educación básica de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos. Esta iniciativa se puso en marcha en la “Conferencia Mundial de Educación para Todos” celebrada en Jomtien, (Tailandia) en 1990, cuando los representantes de la comunidad internacional acordaron universalizar a la educación primaria y reducir masivamente el analfabetismo hacia finales del decenio Diez años después, muchos países estaban aún lejos de alcanzar ese objetivo. La comunidad internacional se reunió de nuevo en Dakar, Senegal, y ratificó su compromiso de lograr la Educación para Todos de entonces a 2015. Se definieron seis objetivos fundamentales con el propósito de llegar a satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos a más tardar en 2015.

La UNESCO es el organismo especializado de las Naciones Unidas al que se ha encomendado la coordinación internacional de todos los que colaboran en la Educación Para Todos (EPT) , debe velar por que trabajen con miras a la consecución de los seis objetivos de la EPT. Sus principales objetivos son los siguientes:³⁵

Objetivo 1 - Ampliar la protección y educación integrales de la primera infancia

Objetivo 2 - Dar a todos enseñanza primaria gratuita y obligatoria

Objetivo 3: Fomentar el acceso de jóvenes y adultos al aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa

³⁵ Consultar : <http://www.unescomexico.org/educacion/index.htm>

Objetivo 4: Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados

Objetivo 5: Suprimir las disparidades entre los sexos en la enseñanza de aquí al año 2005 y lograr antes de 2015 la igualdad de género en relación con la educación

Objetivo 6: Mejorar la calidad de la educación”

En los planos mundial, nacional y regional, la acción de UNESCO apunta a fortalecer las colaboraciones y las alianzas, creando consensos y armonizando las contribuciones y la participación de los intervinientes en este empeño. Entre quienes impulsan el esfuerzo coordinado con miras a instaurar la EPT se cuentan los gobiernos, las organizaciones internacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, la sociedad civil y el sector privado.

Los principales mecanismos de coordinación de la EPT en los planos mundial, regional y nacional son:

- El Grupo de Alto Nivel – Los principales encargados de la adopción de políticas se reúnen una vez al año para apoyar y acelerar la dinámica política en favor de la EPT y para movilizar recursos.
- El Grupo de Trabajo – En su reunión anual proporciona orientación técnica sobre aspectos esenciales y recomienda prioridades para la acción colectiva.
- La Consulta Colectiva de las ONG_– Se trata de un mecanismo de diálogo y reflexión conjunta, y de acción con la sociedad civil, que constituye un vínculo entre varios cientos de ONG internacionales, regionales y locales.
- La Iniciativa del Grupo E-9 – Se centra en nueve países altamente poblados en los que se concentra más de la mitad de los niños en edad escolar del mundo.
- La Cooperación Sur-Sur - Promueve la cooperación entre los países en

desarrollo del Sur, para facilitar el aprovechamiento compartido de los conocimientos y la ayuda mutua.

- Los Mecanismos regionales – Los foros regionales y subregionales vinculan no sólo a los foros nacionales de la EPT sino también a todas las demás organizaciones competentes.
- Los Mecanismos nacionales – Los coordinadores y foros nacionales se establecieron para lograr que se progresara en la consecución de los objetivos de la EPT a nivel de los países.

Para alcanzar los objetivos de la EPT hace falta dinero, personal, competencias técnicas, instituciones operativas y, por último pero no menos importante, voluntad política. La UNESCO labora para mantener el impulso de la comunidad internacional mediante un Grupo de Trabajo y un Grupo de Alto Nivel sobre la EPT y lleva a cabo la coordinación de las actividades en el mundo entero. Los organismos de ayuda y los bancos de desarrollo, como el Banco Mundial, están destinando cada vez más recursos a la educación, aunque todavía se dista mucho de alcanzar el importe que se considera necesario para lograr el objetivo de la educación primaria siendo evidentemente este solo un objetivo.

1.5 LOS CASOS DE CHILE Y ARGENTINA

Los casos de Chile y Argentina representan un marco de referencia para el estudio del proceso de descentralización educativa ya que estos países fueron de los primeros que iniciaron este proceso en América Latina.

El ordenamiento del sistema político en unitario o en federal ha influido en la estructuración de los sistemas educativos nacionales. Mientras que un Estado unitario tiene competencias en un territorio delimitado por las fronteras del país, en el federal coexisten las áreas de competencia del Estado federal y las de los estados que lo componen. Argentina es un Estado federal. Su organización política está compuesta por el gobierno nacional y por los gobiernos provinciales. Las bases legales que rigen la educación nacional están determinadas en la Constitución del país y en las

provinciales, en las leyes nacionales y provinciales, y en los decretos y resoluciones de uno u otro.

“Por un lado, la Constitución Nacional Argentina norma el derecho a la educación: el Art. 14 garantiza el derecho a enseñar y aprender, y, por otro, en función del principio de organización federal del Estado, el Art. 5 establece que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, derechos y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure (...) la educación primaria”. El Estado Federal, las provincias, los municipios y los agentes del sector privado, están concurrentemente involucrados en la prestación de servicios educativos.”³⁶

A pesar de la centralización normativa y estructural de la educación, vigente hasta principios de la década de los 90, la falta de articulación y de coordinación entre un número elevado de actores contribuyó a una notable atomización del sistema educativo.

Por ser Argentina un Estado federal, la educación se ubica en una zona gris, en la que tanto el Estado como las provincias tienen competencias y facultades concurrentes. Por ejemplo, la coexistencia de escuelas primarias nacionales y provinciales hasta la reforma de 1978 es un caso claro de duplicación de estructuras, este efecto es típico de los países federales, y se observa en los casos de descentralización parcial del sistema.³⁷

No sólo en el plano normativo y estructural sino en la práctica, el caso argentino revela la compleja dinámica del sistema federal, debido al rechazo de la transferencia de escuelas primarias manifestado por algunas provincias durante la década de los años setenta, como por el apoyo declarado después por el Congreso Pedagógico Nacional, en el que se reivindicó un conjunto de reclamos en pro de un

³⁶Corvalán Ana María (comps). “Situación Educativa de América Latina y el Caribe (1980 - 2000)”. Publicado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe; UNESCO/Santiago de Chile. Véase: www.unesco.cl/santiago y <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147439s.pdf>.

³⁷ Filmus, Daniel. “La descentralización educativa en Argentina: Elementos para el análisis de un proceso abierto”. Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central; 1997; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), p. 86

verdadero federalismo y mayor autonomía de las provincias frente a un poder que respondía principalmente a los sectores económicos vinculados con el proyecto agroexportador centrado en el puerto de Buenos Aires.

A diferencia de Argentina, Chile, de acuerdo con el Art. 3 de la Carta Fundamental, es unitario y su territorio se divide en regiones. La ley dictamina que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada.

En la década de los años ochenta se implementa en Chile un conjunto de medidas tendientes a transformar el sistema de provisión de servicios educativos , y el funcionamiento del mercado por el cual las familias seleccionan un establecimiento escolar para sus hijos . Entre 1980 y 1986 se traspasaron las escuelas básicas y los liceos de enseñanza media a los municipios, quedando estos últimos encargados de la infraestructura y el equipamiento, de la administración financiera y de los recursos humanos de las escuelas. Esta municipalización del sistema no se limitó a reformar el gobierno y la gestión educativa, sino también a un proceso de privatización mediante la introducción de mecanismos de mercado por los cuales las familias tienen libertad de elección para la escolaridad de sus hijos en establecimientos municipales/públicos, privados subsidiados o privados.³⁸

Paralelo a un gran esfuerzo de ampliación, diversificación y modernización del sistema educativo nacional, éste evolucionó desde un esquema de fuerte y directa responsabilidad estatal en la oferta, ejercida en términos centralizados, a una creciente participación del sector privado y a un replanteamiento del rol del Estado, en un sentido de descentralización y de transferencia de la función de administración de los centros educativos.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, de 1990, fija los objetivos generales de los ciclos educativos, y establece que los centros educativos podrán proponer sus propios planes y programas de enseñanza de acuerdo con los contenidos básicos definidos por el Ministerio. A partir de esto, y durante los años noventa, se produjo una segunda ola de reformas orientada a reforzar la autonomía de los establecimientos educativos, y, simultáneamente, a apuntalar desde el gobierno las iniciativas tendientes a mejorar los resultados del aprendizaje. Entre

³⁸ Filmus Daniel. Op. Cit. p 87

ellas se destacan la creación de redes y de nuevas oportunidades de desarrollo profesional para docentes, el financiamiento por concurso de proyectos de mejoramiento educativo (PME), los nuevos esquemas de evaluaciones e incentivos de rendimiento por escuela (SIMCE y SNED), la creación de un paquete de programas compensatorios, y la extensión de la jornada escolar.³⁹

En Argentina, las primeras experiencias en materia de descentralización se concretan en 1978 con la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias. Una década más tarde se promulga la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las provincias (1992), por la cual tanto las escuelas secundarias como los establecimientos de educación superior no universitarios pasan a funcionar dentro de las jurisdicciones provinciales: escuelas secundarias nacionales (incluyendo las escuelas técnicas y las privadas con subsidio) pasan a las provincias. A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación (1993), el sistema educativo cuenta con un nuevo marco general que regula los servicios educativos en estas jurisdicciones.⁴⁰

En Argentina, la transferencia de las escuelas primarias (1978) y de las escuelas secundarias (1992) a las provincias consiste en una medida economicista de ajuste estructural, que traslada la responsabilidad del gasto público en educación a las provincias con el propósito de mejorar el equilibrio fiscal de las cuentas nacionales⁴¹

Algunos autores destacan que los factores fiscales cobraron preponderancia frente a la necesidad de repensar globalmente el nuevo tipo de articulación entre el Estado y la sociedad que debía surgir a partir de la crisis del tipo de Estado vigente. En este sentido, la transferencia de la responsabilidad educativa a las provincias puede ser considerada como una estrategia economicista y como un instrumento de la planificación nacional que compromete a todas las instituciones del Estado, puesto que la acción educativa se integra con la descentralización administrativa de los servicios públicos en general.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ *Ibíd.*

Como se ha visto a lo largo de la historia de los gobiernos, la calidad de la educación es el eje de todo discurso que intente avalar una reforma significativa en educación. Sin embargo, “en el caso argentino este concepto está regido por una lógica política economicista y tecnocrática, hace que, en la práctica, el mejoramiento de los aspectos pedagógico-curriculares sea sólo un potencial efecto secundario derivado de una mayor eficiencia administrativa del sistema.”⁴²

Por otro lado “la primera ola de reformas tendientes a la descentralización del sistema educativo chileno (década de los años ochenta) es comparable al caso argentino desde el punto de vista de los factores que la motivaron, dado que la lógica política subyacente al plan chileno es economicista y tecnocrática. No obstante, la reforma chilena no se limitó a la necesidad de racionalizar recursos escasos, sino a facilitar el control local y la evaluación de la eficiencia de los establecimientos educativos; a promover la competencia por alumnos entre escuelas; y a permitir la libertad de elección de escuelas por parte de las familias.”⁴³

La reforma estructural implementada en Chile durante la década de los años ochenta se organizó alrededor de la municipalización de las escuelas y de la privatización del sistema, motivo por el cual es posible designar esta iniciativa en términos de una descentralización con orientación privatizadora.

Por un lado, la descentralización consistió en transferir a los más de 300 municipios del país una serie de competencias administrativas relacionadas con la infraestructura y el equipamiento, y con la gestión de recursos financieros y humanos. Este cambio drástico consistió en separar el financiamiento de la provisión de los servicios educativos. Mientras el financiamiento continúa a cargo del Estado, a partir de la reforma son los municipios quienes deben atender todos los aspectos de la gestión educativa. Por el otro, se modificó el mercado tanto en la demanda como en la oferta de servicios educativos. Desde el punto de vista de la demanda, se promovió la libertad de elección de los padres con respecto a la institución escolar

⁴² *Ibidem*

⁴³ Espínola, Viola. “Descentralización del Sistema Educativo en Chile: Impacto en la gestión de las escuelas”, Ed. Grupo de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe. 1997. p. 67

para la educación de sus hijos, con independencia de su ubicación geográfica y de todo otro factor externo a su criterio.

Asimismo, en el plano de la oferta de servicios educativos se promovió la libre competencia entre escuelas públicas y privadas, lo que significó en la práctica la privatización de la educación. La principal herramienta de promoción de la actividad privada en educación consistió en un esquema que combinó dos nuevas herramientas de financiamiento del sistema: la distribución de subsidios en proporción a la cantidad de alumnos matriculados tanto en escuelas municipales como en escuelas privadas; y un plan de incentivos para involucrar a empresas y a corporaciones en la administración de escuelas técnicas y vocacionales. Cabe destacar que algunos autores utilizan el término privatización para designar esta estrategia de financiamiento por el peso relativo de la actividad privada en el mercado educativo.⁴⁴

A pesar de que tanto en Chile (década de los años ochenta) como en Argentina (década de los años noventa) se implementaron reformas estructurales fundadas en una lógica política economicista y tecnocrática, la estrategia chilena de reforma educativa combinó la gestión local (municipal) de las escuelas con un esquema de subsidios per cápita para escuelas públicas y privadas, lo que la diferencia de la Argentina y constituye un experimento único en la región y en el mundo.⁴⁵

Como balance general de la experiencia de descentralización educativa implementada en Chile durante la década de los ochenta, es posible deducir que: la experiencia con esta versión de descentralización inspirada por necesidades financieras sugiere fuertemente que la descentralización con una desaceleración o una reducción de asistencia técnica y financiera desde el gobierno central hacia el gobierno local puede alcanzar los objetivos financieros, pero tiende a incrementar la inequidad entre los resultados educativos de los estados (municipios) pobres y los de los estados ricos.

Con el retorno a la democracia (1990), Chile inició una segunda ola de reformas en su sistema educativo. Los magros resultados de aprendizaje de los

⁴⁴Espínola Viola. Op cit. p . 77

⁴⁵ Ibídem

alumnos y la agudización de la desigualdad en la distribución social de las oportunidades educativas, motivó una reforma, que, a diferencia de la de los años ochenta, se centró en los aspectos estructurales del sistema y en los contenidos. En la última década del siglo veinte prevaleció la lógica pedagógica (orientada al contenido de los aspectos pedagógicos y curriculares de la educación) y una concepción democrático participativa que promovió el acceso de todos los ciudadanos a una educación de calidad (equidad).

En la década de los noventa Chile mantuvo la descentralización administrativa y financiera implementada en la década anterior, y la complementó con una delegación parcial de las decisiones pedagógicas y curriculares y con la promoción del micro planeamiento educativo en el ámbito de la escuela. Asimismo, se realizaron intervenciones focalizadas a través de programas compensatorios para las poblaciones más vulnerables⁴⁶La lógica subyacente a la descentralización es tanto política como educativa, y, por consiguiente, la mayoría de las reformas es una combinación de estructura y de contenido. Igualmente, las motivaciones que rigen las sucesivas reformas pueden evolucionar a lo largo del tiempo, tal como demuestra el caso de Chile, donde la descentralización se implementa en función de una política de ajuste estructural, para luego evolucionar hacia un modelo de descentralización pedagógico-curricular orientado a mejorar la calidad educativa, con intervención del Estado mediante programas de discriminación positiva que promuevan la equidad.

En Argentina, antes de la reforma de 1992- 1993 la gestión de la educación media y del nivel superior no universitario estaba centralizada, y las funciones del Ministerio de Educación Nacional estaban desconcentradas en los ministerios de educación provinciales. A partir de la sanción de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las provincias (1992), las funciones administrativas del Ministerio de Educación consisten en favorecer una adecuada descentralización de los servicios educativos; en desarrollar programas de asistencia y cooperación técnica; en promover y organizar la formación y actualización docente; y en administrar programas compensatorios.

De forma complementaria, la Ley Federal de Educación establece las siguientes competencias administrativas para las provincias: planificar, organizar y

⁴⁶ Espínola Viola. Op. cit. p. 80

administrar el sistema educativo de su jurisdicción; organizar y conducir los servicios educativos de gestión estatal, y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada de su jurisdicción; aplicar las decisiones del Consejo Federal de Cultura y Educación con las correspondientes adecuaciones; promover la participación de las organizaciones integradas por los trabajadores de la educación en el mejoramiento de la calidad de ésta con aportes técnico-pedagógicos que perfeccionen la práctica educativa, así como la de los demás miembros de la comunidad educativa. De esta forma, cada ministerio provincial ha recibido las mismas funciones que fueron ejercidas por el Ministerio de Educación Nacional.⁴⁷

Sin embargo, dada la organización política de Argentina, los fondos para el financiamiento del sistema proceden no sólo de la recaudación tributaria de las provincias, sino del esquema de coparticipación federal por el cual el Estado transfiere fondos propios a las provincias. Después de la descentralización estipulada por ley, este financiamiento conjunto implica que el Estado y las provincias son solidariamente responsables y garantes de la educación pública gratuita, a través de la provisión de las partidas presupuestarias necesarias.

Por eso, el proceso de transferencia de las escuelas medias a las provincias es, en realidad, una desconcentración, puesto que el Ministerio Nacional transfiere competencias administrativas a los ministerios provinciales, pero éstos mantienen una relación de dependencia económico-financiera con respecto al gobierno central.

La dependencia de las provincias con respecto a los recursos técnicos y financieros implica una estrategia de desconcentración. Pero en lo concerniente a los demás aspectos de la gestión administrativa se trata de una devolución a las provincias, puesto que la organización y la conducción de las escuelas públicas, incluyendo las decisiones relativas a la obtención y administración de recursos financieros, el reclutamiento y la contratación de personal docente, la determinación del régimen salarial y la capacitación, son competencias exclusivas del gobierno provincial.

Por tal razón, cuando se combina un nivel central que sigue financiando una parte importante de la educación con niveles subnacionales que detentan un alto

⁴⁷ *Ibidem*.

grado de autonomía en la asignación de estos recursos y en el ejercicio de las demás funciones asociadas a la provisión de los servicios educativos, se trata de una devolución híbrida.⁴⁸

Así es conveniente observar que en cada uno de los 24 subsistemas educativos la toma de decisiones se encuentra muy centralizada, puesto que las escuelas no tienen ninguna injerencia en los aspectos administrativos y económico-financieros de la gestión educativa. No se observa en los establecimientos educativos el desarrollo de prácticas de planificación, de gestión y evaluación, ni la capacidad de aprendizaje organizacional, la oportunidad de asignar recursos para financiar actividades no rutinarias, o la toma de decisiones relevantes sobre gestión del personal docente.

En Argentina, los aspectos curriculares de la gestión educativa están normados por la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las provincias y por la Ley Federal de Educación, las cuales determinan las competencias fundamentales del Ministerio de Educación: el establecimiento de los contenidos básicos comunes, y el dictado de normas sobre equivalencia de títulos y de estudios.

En 1992 se creó el Consejo Federal de Educación para facilitar la descentralización del sistema educativo. El hecho de que el Consejo se desempeñe como un órgano de coordinación y de concertación de intereses provinciales que carece de facultades para decidir y para establecer la normativa (sin concertación previa) sobre la acción educacional de las provincias, implica que no se trata de una transferencia de la autoridad curricular desde el ex Consejo Nacional de Educación hacia el nuevo Consejo Federal, sino de una devolución indirecta de la autoridad curricular a las provincias. Además, la Ley Federal de Educación establece que los equipos técnicos de los ministerios provinciales están a cargo de la elaboración de los diseños curriculares por nivel y por regímenes especiales que se implementen en su jurisdicción, con lo cual, por la normativa legal y por la propia dinámica del Consejo Federal, las provincias han recibido una gran autonomía en materia curricular.⁴⁹

⁴⁸ *Ibíd*em

⁴⁹ Espínola Viola. *Op. cit.* p. 83

Este modelo de descentralización federal se caracteriza por combinar una descentralización por arriba con una centralización por abajo. Los entes territoriales que han visto reconocer su condición estatal en la Constitución Federal han conseguido también que se les atribuya la educación prácticamente en exclusiva. Pero, por otra parte, son países en los que la educación aparece centralizada en los Estados miembros, sin que las demás comunidades territoriales tengan un papel importante en los asuntos educativos.

En este sentido, cabe aclarar que las escuelas han obtenido una mayor libertad en cuanto al diseño de metodologías de enseñanza, a oferta de estudios electivos, a selección de materiales didácticos, a organización de las rutinas y de las aulas, etc. Asimismo, cada escuela puede producir su propio Proyecto Educativo Institucional: se trata de un proceso participativo por el cual los docentes y los directivos de la escuela definen conjuntamente la estructura administrativa de la institución, y que especifica el currículo del establecimiento de acuerdo con los lineamientos generales establecidos por la provincia.

En Argentina, la evaluación del sistema educativo nacional es tanto una competencia del Estado como de las provincias. Por un lado, el Ministerio de Educación evalúa el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes, a los efectos de garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación, conforme a lo establecido en la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las provincias. Por otro, cada una de las jurisdicciones provinciales debe evaluar periódicamente el sistema educativo en el ámbito de su competencia, controlando su adecuación a las necesidades de su comunidad, a la política educativa nacional y a las políticas y acciones concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación.⁵⁰

De tal manera que, los ministerios provinciales funcionan como órganos desconcentrados del Ministerio Federal, puesto que reciben competencias funcionales relacionadas con los procesos de evaluación, pero las competencias normativas permanecen en el ámbito del gobierno nacional.

⁵⁰ *Ibidem*

En Chile, por regla general los ministerios son órganos normativos y supervisores que se desconcentran por la transferencia de tareas y de responsabilidades pero no de autoridad a sus representaciones regionales. Conforme a esto, y con anterioridad a la reforma de 1980-1986, el Ministerio de Educación opera en tres niveles: nacional, regional y municipal. Se desconcentra funcional y territorialmente en 13 Secretarías Regionales Ministeriales, cuyas competencias administrativas consisten en planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos ubicados en su territorio, velando por el cumplimiento de los objetivos y de las políticas educacionales y por su correcta adecuación a las necesidades y a los intereses regionales. “A partir de la municipalización del sistema educativo se produce una devolución de control a los municipios, puesto que el control sobre gran parte de la gestión administrativa les fue cedido. Además de implementar los lineamientos generales de política educativa fijados por el Ministerio, los municipios determinan la apertura y el cierre de escuelas públicas, su estructura administrativa, el planeamiento y la administración del presupuesto escolar, y la contratación, la remuneración y la capacitación de los docentes. Asimismo, la creciente privatización del sistema educativo significó una devolución al sector privado por la transferencia de recursos desde el sector público, a través de un esquema de vouchers a la demanda y de incentivos para la gestión corporativa de escuelas técnico-vocacionales.”⁵¹

Las funciones del Ministerio de Educación (1990) quedan limitadas a las siguientes funciones y competencias: proposición y evaluación de las políticas educacionales y culturales, estudio y propuesta de las normas generales del sector, asignación de los recursos necesarios para el desarrollo de actividades educacionales y de extensión cultural, y otorgamiento de reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales.

Sin embargo, cabe destacar que, al igual que en Argentina, tanto la municipalización como la privatización de los servicios educativos se ven parcialmente debilitadas por la dependencia económico-financiera respecto del gobierno central. Ya que la iniciativa local se ve significativamente reducida cuando el financiamiento total de la educación depende del presupuesto del gobierno central.

⁵¹ *Ibidem.*

En consecuencia, la descentralización en ambos países revela una estrategia de devolución híbrida de autoridad, de competencias y de titularidad en el área de gestión administrativa.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza dictada en 1990, establece que el Ministerio de Educación define los objetivos fundamentales y los contenidos básicos de los estudios en los niveles de enseñanza básica y media, en función de los cuales las escuelas pueden definir su propio plan y programa de estudio.

No obstante, antes de su implementación, las escuelas deben contar con un informe favorable por parte del Consejo Superior de Educación, que posee atribuciones superiores a las del Ministerio de Educación en materia curricular. En ese sentido, y desde el punto de vista pedagógico-curricular, no existe una devolución de la autoridad curricular a las escuelas, sino una desconcentración de la responsabilidad curricular (transferencia de las responsabilidades y de las tareas relacionadas con el diseño curricular del plan y programa de estudios, pero no de autoridad) desde el Ministerio de Educación a las escuelas, y una devolución de la autoridad curricular desde ese Ministerio al Consejo Superior de Educación (organismo nacional-central), que puede actuar de manera independiente.⁵² El Ministerio de Educación realiza actividades sistemáticas de evaluación de las políticas y de los planes educativos, y comparte la responsabilidad de la supervisión técnico-pedagógica con las 13 Secretarías Regionales Ministeriales que funcionan como organismos desconcentrados del Ministerio.

1.5.1 ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DE LOS CASOS DE CHILE Y ARGENTINA

Es pertinente hacer un breve análisis comparativo acerca del proceso de descentralización educativa de Chile y Argentina:

Tanto en Argentina como en Chile, la definición de la política educativa del país sigue siendo la función primordial del Ministerio de Educación Nacional. En el

⁵² Espínola Viola. Op. cit. p.85

caso argentino, antes de la transferencia el gobierno nacional y las provincias financiaban los establecimientos educativos que estaban bajo sus respectivas dependencias. Después, las provincias ejecutan el presupuesto para todos los establecimientos ubicados en su territorio, pero el Estado mantiene una importante participación como fuente de financiamiento en función del esquema de coparticipación federal. En Chile no existe una transferencia de titularidad en materia de financiamiento. El Estado sigue siendo la fuente de financiamiento de todos los establecimientos públicos y privados subsidiados.

La gestión administrativa de la educación ha sido transferida a nivel local en Chile, y regional en Argentina. En ambos casos, los niveles subnacionales mantienen dependencia financiera en relación con el nivel central (en particular con respecto a los programas compensatorios y de asistencia técnica). El amplio margen de autonomía regional y/o local en la asignación de recursos financieros procedentes del nivel central, puede ser caracterizada como devolución híbrida.

En ambos países el Ministerio se reserva la autoridad máxima en materia curricular, ejercida mediante la definición de los contenidos básicos por nivel. La gestión pedagógico-curricular ha sido transferida a nivel interno del establecimiento educativo en Chile, y a los equipos técnicos de los ministerios provinciales en el caso de Argentina. La adopción de materiales didácticos y de métodos pedagógicos está relacionada con la definición curricular. Por eso, el tipo de transferencia de estas competencias constituye en ambos casos una desconcentración.

En cuanto a los resultados de las reformas educativas, en el caso chileno no se observan mejoras en lo referente a la distribución de las oportunidades educativas (equidad), a la eficiencia de la administración pública, a los niveles de aprendizaje de los alumnos, ni a la participación de los actores de la comunidad local. De forma similar, el peso de la lógica tecnocrático-economicista subyacente a la reforma educativa en Argentina también puede aportar una explicación a la hora de interpretar las limitaciones en cuanto a mejoras en la participación, la calidad, la equidad y la eficiencia del sistema⁵³.

⁵³ En: <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos>.

Por eso, en ambos países se observa una mayor intervención del gobierno central a nivel local a través del ejercicio centralizado de nuevas funciones tendientes a mejorar la calidad y la equidad de la educación. A pesar de los grandes cambios políticos, económicos y sociales del siglo XX, de la creciente influencia de los organismos internacionales en la definición de políticas públicas domésticas, y del siempre presente debate sobre los roles del Estado y del mercado en la provisión de bienes y servicios públicos, las experiencias argentina y chilena en materia de reforma educativa demuestran que la descentralización absoluta de la educación no es ni posible ni deseable, y que el Estado debe redefinir sus funciones sin descuidar el fin de integración social que le dio origen.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

Como se vio en el capítulo anterior la educación ha sido uno de los factores que posibilitan una mayor igualdad de oportunidades y un bienestar mayor para la humanidad logrando esto es posible que como resultado se tengan mejores posibilidades de desarrollo económico, político y social por lo tanto no es casualidad que los gobiernos en el mundo contemporáneo se hayan planteado la puesta en marcha de sistemas educativos propios y los tengan como una de sus prioridades.

Es necesario reconocer que en México el carácter público que tiene la educación, cuando menos en sus primeros niveles y sobre todo cuando el desarrollo económico y social está en proceso, debido a la imposibilidad que la población de un país por sí sola, se provea de educación básica. Si existen capas de la población que se quedan sin educación a la larga pierde todo el sistema social. El origen de las políticas educativas de los últimos 50 años, se remite a un Estado naciente, cuya tentativa gubernamental era la de unificar y reconstruir al país, situación que lo llevó a iniciar la construcción de un sistema nacional de educación.

El desarrollo de la educación en México se ha dado de acuerdo a la evolución general de la nación, y las diferentes administraciones federales han impreso matices propios al tratamiento del fenómeno educativo. Desde 1921, año en que se crea la Secretaría de Educación Pública, y como respuesta a un Estado surgido de una revolución con carencias y desorganización en sus estructuras, además de graves rezagos en todos los ordenes del cuál la educación no fue la excepción, se decidió por el Gobierno Federal que los servicios educativos del nivel básico fueran operados centralmente por la autoridad federal.

Sin embargo al paso de 70 años estaba claro que el sistema educativo necesitaba una redefinición de los esquemas de operación de un sistema educativo demasiado grande, y por ello difícil de manejar de manera central.

Así los planteamientos descentralizadores del sector educativo, tienen su origen desde 1978, en donde se inicia la desconcentración administrativa de la SEP y la creación de las 31 delegaciones en las entidades del país, pero fue hasta el 1º de

diciembre de 1982 cuando el presidente Miguel de la Madrid , en el discurso de toma de posesión señaló: "Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que el gobierno federal imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes. El gobierno federal conservará las funciones rectoras y de evaluación que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública" ⁵⁴.

2.1 LA ADMINISTRACIÓN DE LOPEZ PORTILLO (1976 – 1982)

Para la administración de López Portillo (1976-82) se diseñó un Plan Nacional de Educación que formaba parte del Plan Global de Desarrollo. Es necesario señalar aquí que la administración pretendió que la recurrencia de síntomas ya críticos en la economía no menguara la prioridad educativa. Cabe mencionar algunas prioridades del Plan. El primero recuerda el lema "Educación para Todos" y el decidido apoyo a la educación básica. Ejemplos de ello son los objetivos de ofrecerla a cualquier niño en edad de recibirla, la creación de albergues escolares y cursos comunitarios para niños en comunidades apartadas, la primaria intensiva para adolescentes así como la educación para adultos. Una segunda prioridad señalaba el objetivo de vincular la educación terminal con las necesidades de la producción para lo cual fue necesario desarrollar sendos programas para la educación media y superior⁵⁵.

En este periodo se destaca la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) en 1979. También se apoyó la formación de los maestros creando en 1978 la Universidad Pedagógica Nacional, y en 1979 el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal. Otra prioridad del Plan Nacional de Educación era mejorar la eficiencia del servicio educativo lo que suponía avanzar en materia de organización interna de la Secretaría de Educación Pública y la

⁵⁴ Trejo, Guillermo (*et al.*). *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma*. Ed. Diana-Cidac. México, 1992.p. 119

⁵⁵Trejo Guillermo. *Op. cit.*. p. 120

desconcentración de actividades mediante el establecimiento de 31 delegaciones en las entidades federativas.

2.1.1 LA ADMINISTRACIÓN DE DE LA MADRID

El presidente Miguel de la Madrid (1982-88) en su Plan Nacional de Desarrollo, incluía un Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. En el Plan se asienta que. Las insuficiencias en el sistema educativo muestran la necesidad urgente de modificar sus estructuras. Frente a este panorama la política educativa tiene que ser realista. No basta con plantearse metas de cobertura total en la educación primaria, ni con incrementar el número de maestros y de instalaciones o el presupuesto educativo.⁵⁶

Con el Programa Nacional de Educación se planteó incidir en: los niveles educativos (incluyendo la formación de los maestros); los contenidos, métodos y sistemas de enseñanza; los apoyos didácticos, culturales y en la administración. Con ello, se daba un nuevo intento de reforma llamada Revolución Educativa en el propio programa que actuaría en todos los órdenes de la actividad educativa y que además se planteaba como primer objetivo específico "elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes".

El segundo objetivo de la estrategia educativa buscaba racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso de la educación a todos los mexicanos, sobre todo los más desfavorecidos. En tercer lugar, se proponía vincular la educación y la investigación científica, la tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del país.⁵⁷ Finalmente, el cuarto objetivo del programa que se dirigía a descentralizar la educación básica y normal y a desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura.

En el programa de la administración 1982-88 ya se contempla un diagnóstico sobre la cuestión educativa y que a partir de éste, hay una mayor orientación de la política educativa y una oportunidad de continuidad. En este último periodo cabe

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*

considerar un desarrollo más amplio de los planes y programas más graduales, que de una transformación completa del sistema educativo.

El Programa para la Modernización Educativa 1989-94 plantea de manera prioritaria el logro de un sistema educativo de mayor calidad y lo asocia directamente con "las modificaciones del mundo contemporáneo, traducidas en la interacción de mercados y el dinamismo del conocimiento y la productividad..."⁵⁸

Aunque se menciona la calidad, no deja de señalarse el compromiso de asegurar que se satisfaga la demanda educativa. Al exponer los retos del Sistema Educativo, se establece como el primero de ellos el reto de la descentralización, donde se comenta la necesidad de haber centralizado la tarea de crear un sistema nacional de educación y la importancia, actualmente, de descentralizarlo para ganar en eficiencia. Los dos siguientes retos se refieren a la satisfacción de la demanda educativa: el reto del rezago educativo que consiste en atacar el analfabetismo y el analfabetismo funcional, que aún persisten, además de la educación básica que falte por cubrir en zonas apartadas o desprovistas de ella; el reto demográfico era un aspecto que ya se consideraba, al tomar en consideración las necesidades de la demanda a la luz de los aspectos regionales y de los cambios de la población, la cual tendería a ser menos joven en el futuro y requiere de un apoyo en la oferta de niveles educativos como el medio y el superior. Este último reto reconocía la necesidad de fortalecer la universalidad y la eficiencia de la primaria ⁵⁹

El programa de Modernización Educativa asume, la necesidad de responder al cambio estructural que supondrá proveer de educación a todos los niveles a una cantidad considerable de ciudades medias (en consecuencia con la descentralización) y que también se reflejaría en las tendencias que han registrado las dimensiones de los sectores primario, secundario y terciario; se prevé la importancia de apoyar sistemas no formales de capacitación para el trabajo y de mejorar, para fines del avance científico y técnico, la eficiencia y la calidad de la educación superior; finalmente, al tocar el tema de la inversión educativa se asienta que en todo el orbe

⁵⁸Trejo Guillermo. Op. cit. p. 123

⁵⁹ *Ibíd.*

los sistemas educativos deben garantizar la calidad de los servicios buscando eficiencia en el trabajo y por lo tanto, aumentando la productividad.

Con esto, debe reconocerse también, que desde la administración 1976- 82, existe una conciencia evidente sobre el problema estructural de la calidad que los preceptos del Artículo 3º no resuelven por sí solos, y sobre todo la dificultad de lograr eficacia y eficiencia en el sistema educativo, dada la recurrencia entre otras problemáticas como el problema burocrático y los recursos financieros.

2.1.2 LA ADMINISTRACIÓN DE SALINAS DE GORTARI

Las tendencias modernizadoras implementadas en la administración de Miguel de la Madrid se prolongaron y continuaron durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994). El término modernización se volvió central en el discurso y en las políticas, con dos vertientes: por una parte, el distanciamiento respecto a las posturas posrevolucionarias y por otra, el deseo de incorporar a México al grupo de países desarrollados.⁶⁰ Ambas vertientes coincidían en orientar la política en dirección de la reducción del peso del Estado en la economía, incrementando en cambio el papel del mercado, coincidiendo con las tendencias dominantes de esa época. “En el marco de las nuevas ideas sobre la sociedad del conocimiento y de la importancia de basar la competitividad no en el bajo precio de las materias primas y de la mano de obra, sino en una mayor productividad gracias a los avances de la ciencia y la tecnología, la modernización del país incluía, como componente fundamental la del sistema educativo, el cual no escapaba de este modelo.⁶¹

Las políticas del Programa de Modernización de la Educación 1989-1994 aplicaban las ideas generales sobre modernización al terreno educativo en nueve capítulos, relativos a la educación básica, la formación de docentes, la educación de adultos, la capacitación para el trabajo, la educación media superior; la educación superior, el posgrado y la investigación; los sistemas abiertos, la evaluación, y los inmuebles educativos.⁶²

⁶⁰Martínez Rizo Felipe. "Reformas educativas, mitos y realidades." Revista Iberoamericana de Educación, No 27. Para un análisis de mayor profundidad en : <http://www.rieoei.org/rie27a02.htm>

⁶¹ Página Web anterior

⁶² Página Web anterior

En este periodo se dieron algunos avances reales tales como la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, nuevos planes de estudio y nuevos libros de texto, así como la nueva Ley General de Educación y las reformas del Art. 3° de la Constitución. De especial trascendencia fueron los avances en la descentralización educativa, en mayo de 1992 se logró el consenso necesario para que los 31 gobernadores de los estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaran con el Gobierno Federal el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), con cuya base el gobierno federal transfirió a los estados el manejo y control de sus respectivos sistemas educativos en los niveles de educación básica y normal. Pese a estos avances, las políticas educativas aplicadas en este periodo no resolvieron los viejos problemas relacionados con el sector, como los de calidad y equidad; los defectos estructurales del sistema, en especial la imbricación del sindicato y las autoridades en la toma de decisiones, siguieron intactos. Cabe señalar que en este periodo se aprovecharon los beneficios de la recuperación económica de la primera mitad de los años noventa, por ello se incrementaron en forma notable la cantidad de recursos públicos destinados a la educación, sobre todo mediante una importante recuperación de los salarios del magisterio. El gasto público en educación llegó, en 1994, a 5.7% del PIB, frente al 3.56% que el mismo rubro tenía en 1989.⁶³

En el mismo sentido, conviene recordar también que después de la firma del Acuerdo para la Modernización, en mayo de 1992, se anunció el inicio de un importante programa compensatorio el cual fue seguido después por otros similares: el Programa de Apoyo al Rezago Escolar. El PARE, financiado con recursos del Banco Mundial estuvo dirigido a los cuatro estados más pobres del país, en una clara señal de que la descentralización no implicaba abandonar a su suerte a las entidades más pobres, y de que la modernización no era en realidad incompatible con una preocupación por la equidad, valor que en la Ley General de Educación de 1993 ocupó un lugar destacado, sin precedentes en la legislación educativa nacional

⁶³ En: <http://www.rieoei.org/rie27a02.htm>

2.1.3 LA ADMINISTRACIÓN ZEDILLISTA

La continuidad del modelo educativo se prolongó durante la gestión de Ernesto Zedillo, ya que en su Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se desarrollan fundamentalmente las políticas relativas a la educación básica, la de adultos y la media superior, basadas en la descentralización del sistema educativo subrayando la necesidad de que el esfuerzo se distribuya entre el gobierno federal, los de los estados y municipios y los particulares. Se debe hacer mención que en la administración de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León fue Secretario de Educación Pública por lo tanto conocía muy bien la línea que se había seguido respecto a la descentralización educativa ya que el fue de los principales negociadores con el Sindicato de los Trabajadores de la Educación de tal manera que continuo con lo que se había pactado.

El peso del gobierno federal siguió siendo excesivo: dado el centralismo del sistema fiscal, los recursos para los estados provenían ante todo de transferencias federales, en tanto que , en general, los recursos propios tenían un peso menor; por otra parte, la Constitución misma atribuye en forma exclusiva al nivel federal competencias clave en el campo educativo, incluyendo la de establecer planes y programas de educación básica en todo el país.

2.1.4 LA ADMINISTRACIÓN FOXISTA

En el sexenio 2001 – 2006 del presidente Vicente Fox Quezada , “el Plan Nacional de Educación propuso como una de sus primeras líneas de acción, reorganizar la estructura del sistema educativo con el fin de transferir íntegramente a las entidades todos los tipos, niveles y modalidades educativos, en un nuevo esquema de corresponsabilidad. En el mismo programa sectorial se advierte que dado que los avances dependen de la voluntad de los gobiernos estatal y federal, así como de las instancias magisteriales, las metas de la SEP fueron: “elaborar durante 2002, un esquema para fortalecer la federalización y, a partir de 2003, iniciar la construcción

de los acuerdos”⁶⁴. Como se sabe el 28 de septiembre de 2001 se dio a conocer el programa del sector educativo bajo el nombre genérico de Programa Nacional de Educación.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 presento rasgos novedosos en comparación con los documentos equivalentes de las dos administraciones, ya que contiene los subprogramas relativos a los diferentes tipos educativos: Así, es novedoso el subprograma para el Distrito Federal, en donde se presentaron los lineamientos en donde la SEP debe seguir encargándose a través de una subsecretaría especial, la cual elaboró el subprograma que, por su naturaleza es diferente a los demás, los cuales son de carácter normativo general. “El subprograma de educación básica contiene un variado conjunto de propuestas, entre las que destaca una que consiste en poner a la escuela en el centro de la política educativa con las instancias superiores a su servicio, desde la zona escolar a la SEP, pasando por el nivel estatal”⁶⁵. En lo relativo a la organización del sistema educativo, el programa incluye el tema de la descentralización, así como la relación de los estados con el centro, el lugar de la escuela y los niveles intermedios: municipal y de zona o distrito escolar.

Reconociendo avances y límites de la federalización promovida por el Acuerdo de 1992, en el Programa 2001-2006 se propuso impulsar el proceso para llevarlo a su culminación en 2006, lo que implicó la descentralización de la educación media superior y superior que todavía es manejada por el gobierno federal, además de la transferencia de los servicios de educación básica del Distrito Federal al gobierno de esa entidad.

El Programa 2001-2006, en forma consecuente con lo anterior, plantea también la necesidad de realizar una profunda reestructuración de la misma SEP encaminada a la descentralización de la operación de todo el sistema. El sistema educativo que el Programa contempla es uno conformado por los de las entidades federativas, plenamente consolidado e integrado en un gran conjunto en el que la SEP, como instancia central, no tuvo un predominio sobre los estados, y todas las

⁶⁴ Observatorio Ciudadano de la Educación. Comunicado 71 CNAE: ¿ respuesta a problemas de la federalización educativa? Febrero 8 2002 .p.31.En.:

http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Descentralizacion_Educativa.pdf

⁶⁵ Observatorio Ciudadano de la Educación .Op. cit.p. 32

decisiones importantes, así como las funciones normativas y evaluativas, serán asumidas en forma conjunta por estos. Así el Sistema Educativo se contempló como, una estructura flexible y diversificada, que correspondió a lo más cercano al federalismo.

Es posible incluir que el ocho de agosto del año 2002 se creó la institución que estaría encargada de evaluar la calidad del aprendizaje de los estudiantes en nuestro país, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), esto como respuesta a una vieja propuesta que se había colocado en la agenda pública desde los tiempos del presidente Carlos Salinas de Gortari además también respondía a las evaluaciones que a la fecha habían realizado organismos internacionales como, la UNESCO, el BM y la OCDE, así que el gobierno federal quería tener instrumentos propios de medición que le permitieran corroborar o desestimar los resultados catastróficos que hasta la fecha estas evaluaciones habían arrojado.

Cabe Destacar que si bien existían ciertos compromisos que se querían llevar a cabo en el rubro de la educación estos carecieron de formas para hacer dichos cambios es decir de los “cómo” y que en algo tan importante como lo es el Servicio Profesional de Carrera no se incluyera al magisterio lo cual evidentemente mejoraría la calidad de la enseñanza en el país

2.2 OPERATIVIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

La transformación de la educación básica y normal en México, requirió una profunda reorganización del sistema educativo, basada en el federalismo educativo y en nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad.

Como se mencionó en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en mayo de 1992, y de los convenios entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados de la República, se inició un proceso de federalización educativa. Los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, de formación de maestros y de educación indígena y especial

que operaba el Poder Ejecutivo Federal, fueron transferidos a los Estados. Así, los inmuebles escolares y de oficinas, el mobiliario, el personal docente, administrativo y de servicios, y los recursos financieros pasaron al control de los gobiernos estatales, incluyendo las unidades estatales de la Universidad Pedagógica Nacional.⁶⁶

El gobierno federal sólo conservó la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal, y se comprometió a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal tuviera la posibilidad de elevar la calidad y cobertura de los servicios de educación a su encargo. Los gobiernos estatales, a su vez, se comprometieron, junto con el gobierno federal, a otorgar recursos a la educación. El gobierno federal, por su parte, conserva la autoridad normativa, técnica y pedagógica, para el funcionamiento de la educación básica. Esto es, los planes, programas de estudio, los libros de texto gratuitos, la autorización de textos complementarios, la evaluación del aprendizaje, el calendario escolar y otras cuestiones, son de responsabilidad exclusiva de la autoridad educativa federal.

La magnitud del esfuerzo de la descentralización se resume en las cifras siguientes: “se transfirieron alrededor de 700 mil trabajadores de la educación (513 mil plazas docentes y 116 mil puestos administrativos), casi 100 mil bienes inmuebles y aproximadamente 22 millones de bienes muebles, 3.9 millones de horas-clase y 13.5 millones de alumnos. Entre mayo y diciembre de 1992 se transfirieron recursos superiores a los 16 mil millones de nuevos pesos (US\$5,130,425,023.6), además del apoyo que se dio, en concurrencia con los estados de la República, para el Programa Emergente de Actualización del Magisterio y para la homologación y reclasificación del personal no docente .En 1993 la cantidad autorizada a transferirse a las entidades federativas ascendió a poco más de 22,207 millones de nuevos pesos. (US\$7,120,709,281.30)”⁶⁷

En 26 estados de la República se crearon organismos descentralizados específicos con el propósito de asumir la responsabilidad de ofrecer los servicios

⁶⁶ Arnaut Alberto , *La federalización educativa en México*, CIDE-El Colegio de México, México, 1998 p. 25..

⁶⁷ Para mayor detalle a este respecto se puede consultar: <http://www.oei.org.co/quipu/mexico/mex05.pdf>

educativos transferidos por el gobierno federal. Otras cinco entidades federativas asumieron directamente los servicios, a través de sus propias secretarías de educación.

La Secretaría de Educación Pública es la encargada de dirigir el tema de la educación en México (entre otros actores con cierto peso sobre el sistema como el SNTE). El titular de la Secretaría es el Secretario de Educación Pública. Sus atribuciones son llevar los asuntos del despacho educativo del Poder Ejecutivo. En la actualidad, la Secretaría de Educación Pública básicamente cumple funciones de carácter técnico-normativo y establece orientaciones de política educativa general.

La Secretaría de Educación Pública se integra jerárquicamente por el Secretario, los Subsecretarios y el Oficial Mayor, los Directores Generales, los Directores y Subdirectores de Área y los Jefes de Departamento.

“De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública expedido en marzo de 1994, el Secretario tiene todas las facultades necesarias para cumplir con las atribuciones que competen a la Secretaría. Son atribuciones exclusivas del Secretario que no pueden ser delegadas entre otras:

a) determinar, dirigir y controlar la política de la SEP y la del sector paraestatal coordinado por ella, y de conformidad con la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y con los lineamientos que determina el Presidente de la República;

b) someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos de la Secretaría y del sector educativo;

c) proponer al Presidente de la República los proyectos de iniciativas de leyes y proyectos de decretos, acuerdos y órdenes sobre asuntos de la competencia de la SEP y del sector educativo;

d) refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República;

e) dar cuenta al H. Congreso de la Unión del estado que guarda la Secretaría y el sector educativo e informar a cualquiera de las cámaras, cuando sea requerido en virtud de la discusión de leyes o negocios concernientes a su competencia;

f) representar al Presidente en los juicios constitucionales;

g) aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y adscribir orgánicamente las direcciones generales y demás unidades administrativas;

h) proponer al Presidente de la República la creación, supervisión y modificación de las unidades administrativas de la Secretaría;

i) establecer comisiones internas y resolver la creación de plazas;

j) establecer unidades de coordinación, asesoría y de apoyo técnico;

k) expedir el manual de organización general y otros manuales de organización, procedimientos y servicios;

l) acordar los nombramientos del personal de la Secretaría y resolver sobre las propuestas de creación de plazas;

m) resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación del Reglamento Interior y sobre los casos no previstos en éste.

n) acordar el nombramiento de los servidores públicos de mandos superiores de la Secretaría;

ñ) acordar con los Subsecretarios y con el Oficial Mayor los asuntos de sus respectivas competencias;

o) aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados;

p) aprobar los proyectos de programas sectoriales, regionales y especiales de la Secretaría, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del sector;

q) fijar los lineamientos de carácter general que la Ley General de Educación atribuye a la SEP.

r) establecer los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal;

s) establecer el calendario escolar para los planteles de educación primaria, secundaria y normal.

t) coordinar las entidades del sector educativo y agruparlas en subsectores;

u) designar representantes de la SEP en comisiones, consejos, órganos de gobierno, instituciones y entidades paraestatales en los que la Secretaría participe;

v) otros que el reglamento estipule expresamente.

Los Subsecretarios tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) auxiliar al Secretario dentro de su ámbito competencial;

b) desempeñar los encargos del Secretario y representar a la Secretaría en los actos que su titular determine;

c) planear, programar, dirigir, organizar y evaluar las actividades de las unidades administrativas que se le adscriban;

d) proponer al Secretario proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones en asunto de su competencia;

e) proponer al Secretario anteproyectos de tratados, acuerdos interinstitucionales, acuerdos y bases de coordinación con las entidades federativas y municipales, y convenios con los sectores social y privado en asuntos de su competencia;

f) representar a la Secretaría en asuntos que el Secretario lo indique;

g) asuntos de naturaleza laboral, movimientos de personal, etcétera;

h) asuntos de naturaleza financiera (informar sobre el ejercicio presupuestal, formular proyectos y programas de presupuesto.

i) asuntos administrativos;

j) otras de diversa naturaleza.

El Oficial Mayor, de rango similar al de los Subsecretarios, tiene facultades básicamente de índole administrativa, financiera y laboral. Es el encargado general de los recursos materiales, suscribe convenios y contratos de cuya ejecución se desprenden obligaciones patrimoniales, fija lineamientos para el ejercicio presupuestal y controla dicho ejercicio, etcétera. Los Directores Generales tienen la función de auxiliar a sus superiores dentro del ámbito de competencia de la dirección a su cargo.

Además de las Direcciones Generales existen órganos administrativos descentralizados. Estos son:

- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial;
- Comisión Nacional del Deporte;
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes;
- Instituto Nacional de Antropología e Historia;
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura;
- Instituto Politécnico Nacional;
- Radio Educación;

- Universidad Pedagógica Nacional.

La federalización educativa hizo necesaria la reorganización de la Secretaría de Educación Pública. De este modo, se buscó conservar y reforzar la rectoría nacional sobre la educación. “Esto implicó que la SEP fortaleciera sus funciones sustantivas, es decir, las de carácter normativo, político y técnico pedagógico, y que dejara de tener la responsabilidad de muchos asuntos de índole administrativa. Para ello, la SEP desapareció las Subsecretarías de Educación Elemental y de Educación Media y creó las Subsecretarías de Educación Básica y Normal y de Servicios Educativos para el Distrito Federal. A través de una permanente coordinación con las autoridades educativas de los estados, se han difundido las normas de los distintos programas y se han establecido mecanismos de seguimiento y evaluación de la ejecución de los mismos.

Dentro de los programas se ha dado especial atención a la micro planeación, a la programación detallada y al sistema de información integral, a través de los cuales se conocen por regiones los servicios, los indicadores y las necesidades educativas. Una parte fundamental de la evaluación se realizará a través de los instrumentos diseñados para la Carrera Magisterial.

La Subsecretaría de Educación Básica fue encargada de cumplir funciones normativas nacionales, definir planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, organizar la elaboración de los nuevos libros de texto gratuito y velar por su actualización permanente, diseñar, realizar, promover y autorizar el uso de material didáctico, coordinar los programas de formación, actualización y capacitación del magisterio.

Por su parte, a la Subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal se le asignó la responsabilidad de atender la educación en la capital mexicana. Esta Subsecretaría ha preparado las condiciones para establecer un sistema desconcentrado de operación de los servicios, mediante diversas acciones programadas.

En el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE convinieron que la modernización

educativa requería de una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación. “Para lograr ese propósito, indica el Acuerdo, es indispensable fortalecer la capacidad de organización y la participación en la base del sistema la escuela misma, de los maestros, los padres de familia y los alumnos” Las ventajas de esa participación son desplegar la energía social para un enriquecimiento de la educación, eliminar la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo y lograr una comunicación directa y fluida entre alumnos, maestros, escuelas y comunidades. En esa participación social los padres y los sectores sociales tendrían un lugar destacado⁶⁸. Como consecuencia del Acuerdo para la Modernización, la Ley General de Educación (LGE) expedida en julio de 1993 incluyó la creación de Consejos de Participación Social (Nacional, Estatales, Municipales y Escolares).

En el artículo 72, la Ley determina que “la Secretaría promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación” Este Consejo “tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, podrá opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación”.⁶⁹ Antes de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el gobierno federal administraba directamente al 64.5% de la matrícula total y al 70.5% de las escuelas, mientras que los estados controlaban al 25.6% de los estudiantes y el 16% de los establecimientos.

Para poder asumir el control de los servicios federales, 26 gobiernos de los estados crearon organismos descentralizados y cinco los integraron a la estructura administrativa previamente existente. De este modo, en algunos estados coexisten Secretarías de Educación e institutos o direcciones encargadas de administrar los

⁶⁸ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, Poder Ejecutivo Federal, 22 de Mayo de 1992. (Diario Oficial de la Federación)

⁶⁹ Art.72 de la Ley General de Educación

servicios anteriormente federales. Los secretarios de Educación y los directores de los organismos descentralizados son nombrados por el gobernador de cada estado y sus atribuciones son encargarse del despacho de los asuntos educativos.

El artículo 71 de la Ley General de Educación estipula que en cada entidad federativa funcionará un Consejo Estatal de Participación Social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo. En dichos consejos se asegurará la participación de padres de familia y de maestros y de sus respectivas organizaciones representativas, de instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales y de sectores sociales de la entidad federativa especialmente interesados en la educación.⁷⁰ Estos consejos deberán promover y apoyar entidades extraescolares de carácter cívico, cultural, deportivo y de bienestar social; coadyuvarán a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolar; sistematizarán los elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio; podrán opinar en asuntos pedagógicos; conocerán las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación a través de los consejos escolares y municipales y gestionarán ante las autoridades competentes su resolución y apoyo; conocerán los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas y colaborarán con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

Asimismo, existirán consejos de participación social municipales y escolares, integrados por una amplia representación educativa y social. Los consejos municipales de participación tendrán, entre otras funciones, gestionar el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y otros proyectos de desarrollo educativo municipal.

Realizarán también actividades de seguimiento de las escuelas públicas de educación básica del municipio; apoyarán actividades de intercambio en diversos aspectos cívicos, sociales, culturales, deportivos y sociales; establecerán coordinación entre escuelas del municipio para contribuir a la formulación de

⁷⁰ Artículo 3º. Constitucional y Ley General de Educación, México, SEP, 1993.

contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; podrán opinar sobre asuntos pedagógicos; etcétera.

De conformidad con el Acuerdo núm. 96, relativo a la organización y funcionamiento de las escuelas primarias publicado en el *Diario Oficial* del 7 de diciembre de 1982, que rige a las escuelas primarias dependientes de la SEP y de las escuelas particulares autorizadas por la Secretaría, las escuelas primarias se clasifican de acuerdo con diversos criterios.

Por su ubicación: las escuelas urbanas son aquellas situadas en localidades mayores de 2,500 habitantes y rurales las localizadas en núcleos poblacionales menores a 2,500 habitantes. Por su organización: las escuelas *completas* imparten los seis grados de educación primaria y tienen un maestro por cada grado. Las escuelas de organización incompleta, independientemente del número de grupos y maestros con que cuentan, no imparten el ciclo completo de educación primaria. Las escuelas unitarias tienen un solo maestro, independientemente del número de grados o grupos que atiendan. Las escuelas rurales unitarias completas cuentan con uno o dos maestros que atienden a los seis grados de educación primaria.

De acuerdo a su dependencia económica las escuelas federales son aquellas cuyo sostenimiento, control técnico y administrativo están a cargo de la SEP. Las escuelas (artículo 123) son sostenidas por empresas públicas y privadas y cuyo control técnico y administrativo está a cargo de la SEP. Las escuelas por cooperación clave (C) están controladas técnica y administrativamente por la SEP y sostenidas por personas físicas o morales sin fines de lucro. Las escuelas particulares son controladas técnica y administrativamente por la SEP y sostenidas por personas físicas o morales de carácter privado.

La SEP tiene la facultad de designar y adscribir al personal escolar en cualquiera de las categorías establecidas, conforme al Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y al Reglamento de Escalafón. El director y el o los subdirectores componen el personal directivo. El director es la máxima autoridad escolar y es el responsable directo e inmediato del funcionamiento de la institución. Para el cumplimiento de sus funciones será auxiliado por el o los subdirectores.

Los planteles de educación media superior presentan formas diversas de organización interna. Ello se debe a la variedad de ofertas educativas y adscripciones de las escuelas de este nivel y a que no existe una normatividad nacional al respecto. Existen escuelas preparatorias dependientes de Universidades Autónomas y/o estatales; Colegios de Bachilleres Federales y estatales; Tecnológicos con diversas ofertas formativas; Colegios de Ciencias y Humanidades (UNAM); Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos dependientes del IPN; Centros y Escuelas de Estudios Medios Profesionales, como los Colegios Nacionales de Estudios Profesionales (CONALEP) y otros dependientes de distintos organismos públicos y privados. En suma, la diversidad de ofertas y establecimientos se expresa en la variedad de formas organizativas que adoptan las escuelas del nivel medio superior, tanto las de carácter propedéutico, propedéutico-terminal y terminal. Las formas de designación de las autoridades escolares difieren también entre los distintos tipos de escuelas. El control administrativo y técnico-pedagógico de las escuelas primarias y secundarias es coordinado por las dependencias educativas del gobierno federal y de los estatales a través de diversas instancias y por las autoridades escolares

La supervisión técnica del funcionamiento de la escuela la realiza el supervisor de zona escolar, conforme a las normas y lineamientos que expide la autoridad educativa. En cambio el control interno de la prestación del servicio es realizado de forma integral por el director de la escuela y la supervisión de la labor educativa en cada grupo es competencia del profesor asignado.

El director de la escuela, por conducto del supervisor, reúne y envía a las autoridades educativas superiores la información adicional que se le requiera, como la plantilla del personal, las formas estadísticas de inicio y fin de cursos, las formas de control escolar, las necesidades de material, equipo, conservación y mantenimiento, el censo escolar, la información técnica, etcétera. Por su parte las autoridades educativas responsables de la operación de los niveles de primaria y

secundaria, envían a las escuelas el personal y los recursos materiales, conforme el presupuesto autorizado.⁷¹

2.3 EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), el Sistema Educativo Mexicano (SEM) ingresa a una reforma compleja. A diferencia de las reformas anteriores, ésta descentraliza el sistema, renueva el currículo, produce nuevos materiales, implanta programas compensatorios y nuevas formas de financiamiento, ingresa la evaluación, hace obligatoria la secundaria y amplía el calendario escolar. Esta reforma ha evidenciado las deficiencias y el agotamiento al que había llegado el SEM, por lo que no parece posible lograr con lo mismo los propósitos de calidad y equidad.

Las causas internas por las que se hizo necesaria esta reforma se hacen evidentes dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de manera específica dentro de las cuales se pueden destacar:

- La responsabilidad de la educación no estaba siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad.
- Distanciamiento creciente entre la autoridad y la escuela.
- Calidad de educación básica deficiente.
- Limitaciones muy serias en cobertura nacional, alfabetización, retención y promedio de años de estudio.
- Signos inequitativos de centralización y cargas burocráticas.
- Ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los diferentes niveles de gobierno

⁷¹ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, Poder Ejecutivo Federal, 22 de Mayo de 1992. (Diario Oficial de la Federación)

Por ello el ANMEB se estructuró en tres líneas de política educativa para alcanzar los objetivos propuestos .

- 1.- La reorganización del sistema educativo.
- 2.- La reformulación de los contenidos y materiales educativos.
- 3.- la revaloración de la función magisterial.

Es importante mencionar que las acciones fundamentales que señala el Acuerdo para lograr lo anterior serían: “consolidar un auténtico federalismo” y promover una nueva participación social en beneficio de la educación. Se debe resaltar que el término federalismo a pesar de ser difícil de describir por muchos autores, de igual manera es posible utilizarlo indistintamente al igual que el término descentralización educativa.

Dentro de los principales puntos del ANMEB se encuentran:

Los compromisos del gobierno federal.

1. Determinar para toda la nación la educación básica y la capacitación de los Maestros.
2. Establecer el calendario escolar nacional.
3. Elaborar y actualiza los libros de texto gratuitos.
4. Autorizar el uso de cualquier otro libro para la educación básica.
5. Preparar las directrices para el uso del material de los maestros.
6. Regular el sistema de educación, la capacitación en servicio y el Mejoramiento de los maestros.
7. Fijar los requisitos pedagógicos en el plan de estudios para las escuelas Preescolares privadas.

8. Regular un sistema nacional de créditos y de equivalentes educativos.
9. Contar con un registro nacional de instituciones educativas.
10. Diseñar las directrices para los Consejos de Participación Social.
11. Llevar a cabo una planeación, una programación y evaluación del Sistema Nacional de Educación.
12. Coordinar las relaciones culturales con otros países.
13. Tomar todas las medidas necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica y las instituciones de capacitación para maestros.

Entre los compromisos de los gobiernos estatales se encuentran:

1. Proveer de los servicios de educación básica y de capacitación de los Maestros.
2. Proponer a la SEP los concursos regionales de planes de estudio para la educación básica y la capacitación de los maestros.
3. Ajustar, si es necesario, el calendario escolar a las necesidades locales.
4. Proveer un servicio de capacitación de maestros de acuerdo a las determinantes de la SEP.
5. Aceptar grados de otros estados de acuerdo a las regulaciones de la SEP.
6. Ofrecer, rechaza o revoca la autorización al sector privado para crear y operar la educación básica y los servicios de capacitación magisterial.

Los compromisos de ambos:

1. Promover y proveer los servicios educativos de acuerdo a las necesidades nacionales y regionales.
2. Determinar y formular el contenido de los planes de estudio de forma diferente de lo que el Gobierno Federal hace en el punto 1.
3. Reconocer los estudios hechos fuera del país de acuerdo a los lineamientos de la SEP.
4. Aprobar, rechazar o revocar el reconocimiento de las instituciones educativas privadas que no sean de educación básica y de capacitación magisterial.
5. Publicar libros u otros materiales además de los oficiales.
6. Proveer de servicios de biblioteca para asistir al sistema educativo nacional, con innovaciones educativas y científicas, e investigaciones humanísticas y tecnológicas.
7. Promover la investigación educativa.
8. Fomentar el desarrollo de educación técnica y de la investigación Tecnológica.
9. Promover actividades culturales y físicas.
10. Vigilar la aplicación de la Ley General de Educación.

La unificación de la educación se mantiene esencialmente bajo la política educativa que dirige el gobierno federal: la definición del plan de estudios nacional, el diseño de la capacitación magisterial y de la Carrera Magisterial, la evaluación del sistema, la designación del presupuesto educativo a los estados, y la canalización de

los recursos compensatorios y extraordinarios de los programas nacionales. Sin embargo autores como Ricardo Raphael y Eréndira Avendaño Ramos mencionan que “La única y gran aportación que este acuerdo hizo fue transferir la administración de la infraestructura escolar a las autoridades locales y también pasar la ventanilla de pago donde cobraban los docentes de la Tesorería de la Federación a las tesorerías de los Estados. Sin embargo, el resto del entramado educativo permaneció igual o peor “⁷²

Ya que “ No obstante, el origen del financiamiento a la educación pública básica terminó centralizándose aún más después del acuerdo ya que se evidencia el incremento que entre 1992 y 1996, sufrió en esta materia el gasto federal, y también la caída que durante el mismo período experimentó la inversión estatal. Mientras que en 1992 la aportación del gobierno federal rondaba el 83.4% del monto total invertido, para 1996 la cifra aportada dentro de este rubro creció al 89.7%. En contraste, la participación de los estados cayó de 16.2 al 11% durante los mismos cuatro años”⁷³

Existe un elemento dentro del acuerdo al que de igual manera es necesario hacer mención, reestableció que quedaría como una obligación del gobierno federal cualquier gasto suplementario que tuviera que hacerse a propósito de los servicios escolares. La consecuencia de este principio ha sido que las fronteras de responsabilidad no hayan quedado claras cuando se trata de gastos extraordinarios como los que por ejemplo se generan cuando las escuelas han de pintarse o cuando es necesario arreglarlas de cualquier desperfecto como la impermeabilización.⁷⁴ Las entidades federativas han argumentado que en el acuerdo para la modernización educativa se pactó que cualquier incremento imprevisto del gasto constituiría una obligación para el gobierno federal. Sin embargo la Federación se excusa diciendo que dichas erogaciones deberían salir del presupuesto anual del Fondo de Apoyo a la Educación Básica (que hoy se conoce como Ramo 33) creado para dicho fin con fondos provenientes de las cuotas magisteriales.

⁷² Raphael de la Madrid Ricardo Miguel, *Los socios de Elba Esther*. editorial planeta, México, 2007 p.114

⁷³ Avendaño Ramos, Eréndira *Federalismo y financiamiento a la educación básica*. Tesis. UNAM. Facultad de Economía, 2007. México. En: Raphael de la Madrid Ricardo Miguel, *Los socios de Elba Esther*. editorial planeta, México, 2007. p. 114

⁷⁴ Raphael de la Madrid. op. cit. p. 115

2.4 EL PAPEL QUE ESTA LLAMADA A JUGAR LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

El sistema educativo nacional es un recurso social que constituye un patrimonio insustituible. Independientemente de los diversos papeles que enfrenta la descentralización educativa, hay uno que es urgente atender: transitar de la reforma educativa a la reforma de la escuela, y esto pasa por el convencimiento de los maestros de que los cambios son necesarios y por la existencia de condiciones materiales e institucionales para llevarlos a cabo.

A pesar de la decisión de descentralizar la operación del sistema educativo en 1992, este proceso aún está incompleto. Frente a la tendencia mundial es descentralizar la toma de decisiones respecto a la organización y gobierno del sistema educativo en su conjunto, en México es necesario profundizar la descentralización del sistema, lo que exige redefinir el papel de la Secretaría de Educación Pública como órgano rector, el papel de las entidades federativas, así como reformular la relación que en materia educativa debe haber entre los tres órdenes de gobierno. En este orden de cosas, se tendrá que conceder mayor autonomía a las entidades para una mayor corresponsabilidad en la conducción de su educación con un marco claro de rendición de cuentas de los resultados educacionales.

La descentralización exige llegar a la escuela, mediante la concesión también de una mayor autonomía en la conducción de la institución, con objeto de que la comunidad escolar defina sus propios criterios y estándares de mejoramiento de la calidad, sea correspondiente con los resultados educacionales, en un marco claro de rendición de cuentas.⁷⁵ Es importante advertir el riesgo de crear instancias nuevas en la organización, sedimentando otras, pues esto posterga una auténtica rehabilitación institucional.

⁷⁵ Zorrilla Fierro. Diez años después del acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 4 (2). Consultado: 15 de agosto 2008 en: <http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

Así es necesario que la gestión descentralizada del sistema educativo, debiera hacerse mediante un proceso de profesionalización específica de los cuadros medios y de primer nivel que dirigen y operan los sistemas educativos estatales y. La descentralización es sobre todo una apuesta a los actores. El sistema educativo mexicano ha logrado una extensa cobertura en la educación básica, por lo que el reto central será por muy largo tiempo el de lograr que esta cobertura extensa sea realmente una oportunidad de aprender con calidad, que no constituya un privilegio ni un elemento de diferenciación o de filtro social, sino que exista equidad en el acceso a formas satisfactorias de la calidad educativa.

La calidad se basa también en la pertinencia. En un país pluricultural se requiere fomentar la interculturalidad para todos y, en la educación indígena, la conservación y el desarrollo de la cultura propia.

Frente a la multiplicidad de las demandas de conocimiento, la educación básica deberá reforzar como competencia básica aprender a aprender. Esto significa colocar en primer lugar el desarrollo de las competencias intelectuales y culturales, el dominio pleno de códigos fundamentales de comunicación y de relación con el conocimiento. En este sentido se deberá reivindicar el logro universal de las competencias sobre las cuales se constituyó la escuela contemporánea: el dominio de la palabra escrita y el dominio del lenguaje matemático.”⁷⁶ “Junto con estos dominios básicos están las actitudes y valores de solidaridad, respeto a la diferencia, de servicio, de búsqueda de la verdad, de responsabilidad para llevar a buen término una tarea en lo individual y en lo colectivo; los hábitos y un comportamiento ético. En suma el reto de la calidad está en el centro de la formación de ciudadanos proactivos, críticos, responsables, competentes y éticos.”⁷⁷

Uno de los principales retos para la sociedad mexicana es lograr que el continuo progreso del país sea incluyente. A pesar de las enormes y positivas transformaciones en materia económica, social y política de los últimos cincuenta años el porcentaje de mexicanos que viven bajo la línea de pobreza es el mayor entre

⁷⁶ Gómez Álvarez, D. *Educación en el federalismo: La política de descentralización educativa en México*. Guadalajara: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente-Secretaría de Educación de Jalisco-Universidad de Guadalajara-Universidad de Colima. 2001.. p. 21

⁷⁷ Gómez Álvarez Op. Cit. p. 22

los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y es uno de los más altos en América Latina.

Más preocupante aún es que el porcentaje de personas que viven bajo la línea de pobreza que indudablemente ha ido en aumento . La falta de equidad se concentra especialmente en la población indígena (gran parte son a la vez migrantes), queda claro que se esta ante el reto de construir la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia a una educación básica pertinente y de calidad. La educación es, sin duda, el engranaje que permitirá compensar las desiguales condiciones de los educandos, escuelas, localidades, municipios y estados. Asimismo, la educación deberá propiciar, obligatoriamente, que estas desigualdades puedan superarse por la misma acción educativa.⁷⁸

Así queda claro que uno de los papeles que esta llamada a jugar la descentralización educativa se centra actuar en todo el sistema educativo bajo el principio de equidad. Así equidad y la justicia social deberán ser también contenidos de aprendizaje para la escuela.

La transformación de la sociedad contemporánea, originada por la producción acelerada de conocimientos y por su disponibilidad a través de la tecnología de la información y la comunicación, obliga a replantearse totalmente la concepción tradicional de los conocimientos, de los métodos de adquisición de conocimientos, del modo de transmitir el conocimiento en la escuela, de su enseñanza por parte de los profesores y de su recepción por parte de los alumnos. Todo ello plantea cuestiones relativas a la evaluación del saber y a los modos de ponerlo a prueba, así como mayores exigencias en materia de cualificaciones de las personas, sus actitudes y valores y, algo muy importante, sus motivaciones para aprender.

Para México es muy importante asegurar a toda la población el acceso a la escuela, velar por la permanencia en ella, los aprendizajes relevantes para la vida personal y social y el egreso oportuno para continuar estudiando o incorporarse al trabajo productivo y seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

⁷⁸ *Ibidem.*

La información sistemática, pertinente y oportuna sobre los distintos componentes del sistema educativo es una condición importante para tomar decisiones informadas y con responsabilidad. La conformación de un sistema de indicadores educativos que permitan al país identificar sus avances y retrocesos, exige transitar de las actuales bases de datos agregados a otras constituidas por registros individualizados de alumnos, maestros y escuelas.

Asegurar una educación básica de calidad con equidad para una población cada vez más diversificada, por su dispersión geográfica, por las desiguales condiciones de desarrollo social, cultural y económico, por la multiculturalidad expresada por distintos grupos étnicos, por un mercado laboral también más diferenciado y demandante, por una sociedad en franco proceso de democratización exige de mayores recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de conocimiento.⁷⁹ El incremento necesario en los recursos para la educación habrá de acompañarse de una mayor eficiencia y racionalidad en su uso.

Una mayor autonomía de las entidades federativas y de las escuelas, acompañada de una mayor corresponsabilidad por los resultados educacionales, compromete a una rendición de cuentas acerca del destino y uso de los recursos financieros, materiales y humanos.

Así se debe resaltar que dentro del papel que la descentralización educativa esta llamada a jugar, el garantizar una buena educación básica no es sólo tarea de la escuela, sino producto del esfuerzo conjunto de ésta y de la familia, así como de otras instancias y medios sociales. El trabajo conjunto debe ser el objetivo de la relación de la escuela con la familia. Se requiere de una escuela que informe a la familia y que la escuche. “Es necesario fomentar, diseñar, sistematizar y difundir diferentes mecanismos de información y participación. El trabajo conjunto es imprescindible también entre el sistema escolar y las instancias sociales y los medios de comunicación”⁸⁰.

El sistema educativo tiene que informar y rendir cuentas a estas instancias, y los medios masivos tienen que asumir su función educativa con responsabilidad. La

⁷⁹ Gómez Álvarez. Op. cit. p. 24

⁸⁰ *Ibidem*.

comunicación social, incluyendo la difusión de las evaluaciones, es un primer paso a dar a nivel estatal y federal. La construcción de mecanismos funcionales de participación es de suyo uno de los mayores desafíos.

2.5 ALGUNOS DE LOS RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Como se ha visto el proceso de la descentralización educativa en México es un proceso que no ha sido completado, a continuación se describirán algunos de los resultados que hasta ahora se han podido observar y cuales son algunos de los obstáculos que han impedido la conclusión de la descentralización de la educación, resulta útil hacer un breve recuento de algunos antecedentes y consideraciones básicas, que permitan tener una perspectiva más acabada de la descentralización de la educación.

La primera consideración que no debe dejarse de lado, es que la federalización educativa, como los demás intentos previos por descentralizar la educación, es una iniciativa del centro, no de los estados. El origen de la federalización educativa de los años noventa marcó con el sello centralista desde el diseño mismo hasta la política descentralizadora, convirtiéndola en lo que se conoce como una "política pública de descentralización inducida".

La segunda consideración tiene que ver, justamente, con este sello centralista de la federalización, que además de convertirla en una política inducida, le imprimió contenidos típicamente centralistas. Estos contenidos, contrarios al sentido de la descentralización, hicieron de la federalización educativa lo que se conoce como una política de (des)centralización, es decir, una política que al mismo tiempo que descentraliza ciertas atribuciones, re-centraliza otras. Lo que autores como Hans Weiler⁸¹ han llamado las contradicciones inherentes a todo proceso de descentralización de los sistemas educativos.

⁸¹ David Gómez Álvarez. "Lecciones y asignaturas pendientes de la Descentralización educativa". En: <http://www.jalisco.gob.mx/srias/educacion/consulta/educar/16/16Gomez.html>

Por último, la tercera consideración, que también se desprende de las anteriores, es que esta (des)centralización tuvo, cuando menos, un doble propósito; por un lado, en efecto, descentralizar parte de la educación, sobre todo lo que tiene que ver con la implementación de la política educativa. Había que descargar a la federación de una buena parte de esta exhaustiva tarea que es la educación, y qué mejor que los gobiernos estatales para encargarse del área operativa.

Pero al mismo tiempo, y aquí está el otro de los propósitos de la descentralización, la federación nunca pretendió perder el control del sistema educativo nacional, por lo que conservó para sí las principales tareas, tales como la normatividad, el financiamiento y la evaluación. Es decir al dilema entre el control central y la autonomía local. Estas funciones sustantivas que la federación conservó han hecho de la federalización un asunto más administrativo que político: las decisiones fundamentales de política educativa permanecieron prácticamente intactas; en algunos casos, incluso, fueron reforzadas a favor de la federación.

La descentralización educativa en México ha generado importantes cambios institucionales en los estados y un nuevo modelo de organización para la administración escolar, sin embargo esto no significa una completa delegación de facultades en materia de educación, a los estados se les continúa transfiriendo la responsabilidad de tener más instituciones como son la educación para adultos; secundarias técnicas y la construcción de escuelas.

No obstante siguen siendo facultades de la federación: los planes de estudio, la evaluación académica (que si bien oficialmente le corresponde a los estados no se le han incluido recursos específicos para dichas actividades, ni se han promovido sistemáticamente actividades de formación de recursos humanos especializados) y la valoración de calidad a través de la administración Pública.⁸² Es así el gobierno federal el que juega el papel más dinámico en la formación de políticas, en el control de gastos educativos a nivel estatal, promoción de programas compensatorios y en la ayuda a los estados más pobres con lugares insuficientes para los estudiantes.

⁸² Mc Ginn, Noel. . Decentralization of education in Latin America: Implications for planning. 1989. Harvard Institute for International Research. Cambridge, Mass. paper 4322.p. 52

El gobierno Federal enfrenta algunas situaciones que necesitan una mayor atención como:⁸³

1.- La existencia de tensión política entre el gobierno federal y las autoridades estatales ya que los gobernadores consideraban que con la descentralización educativa jugarían un papel más importante y no como mediadores de la reforma.

2.- Las autoridades de la SEP no dan la importancia suficiente a la creciente brecha sobre el proceso de descentralización a favor de los estados, quizá porque los programas compensatorios son diseñados y emitidos todavía por el Presidente.

3.- Aun pendiente sigue la estandarización de los salarios de los maestros en la cual los gobernadores también reclaman que los salarios de los maestros no deben ser negociados por la SEP sino por los mismos estados. El Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica es el paso más importante que se ha dado a lo largo de casi tres décadas que trata de reinvertir lo que se hizo en 1921 a la primera mitad de los años 70 en el que se concentro el sistema educativo mexicano en el gobierno federal. Sin embargo este proceso de descentralización tiene limitaciones que son claras:

Con relación a la normatividad, el poder de decisión radica exclusivamente en el centro y las peculiaridades de cada entidad o región son difícilmente tomadas en cuenta. Planeación y evaluación, la descentralización no ha incluido recursos específicos para ello, ni se ha promovido actividades de formación de recursos humanos especializados.

En lo laboral, se acordó con el SNTE que este organismo conserva la titularidad de los contratos colectivos de todas las entidades (y como se vera mas adelante de muchas de las decisiones en torno a lo que le concierne al SNTE y que evidentemente el poder que tiene este sindicato no permite negociar mejores

⁸³ McGinn Noel. Op cit. p . 52

condiciones de la educación en México), sin embargo la dependencia que existe con el gobierno Federal en cuanto a los recursos para el sector educativo, trae en consecuencia que los procesos de negociación colectiva estatal sea mínimos.

En el ámbito financiero las investigaciones muestran que las situaciones con respecto a las entidades son muy desiguales tanto los recursos totales como a los recursos por alumno y a la proporción de los recursos federales y estatales. La distribución de dichos recursos no se establece por criterios objetivos sino por factores históricos circunstanciales como la presión o negociación de un gobernador en determinado momento .

Desde el punto de vista jurídico: el Congreso de la Unión es la clave contra la lógica general del marco institucional, en materia de educación tiene la facultad de distribuir responsabilidades sobre la materia entre los tres niveles de gobierno, sin necesidad de ser tomadas en cuenta las legislaturas estatales.

Las limitaciones de la federalización son tan serias que las autoridades estatales desean regresar al sistema anterior ya que, son ellas quienes tienen que hacer frente a los problemas, pero no pueden tomar decisiones en aspectos fundamentales ni sobre los recursos.

En un sistema auténticamente descentralizado el ministerio debería ser un organismo pequeño y técnico, y no grande y con numerosas áreas operativas como sigue siendo la SEP.

Cabe destacar que más allá de las estrategias particulares de cada estado de la república para integrar los subsistemas, hay cuando menos cuatro problemas comunes que se reproducen en la mayoría de los estados y que obstaculizan la integración. “Estos problemas derivan de la homologación de las condiciones laborales; de los obstáculos para la integración de los sistemas administrativos; de la falta de recursos financieros; y de intereses políticos y sindicales que permean al

ámbito educativo. Cuatro obstáculos que, en grados diferenciados y con matices propios de cada entidad, cruzan sin embargo el espectro educativo nacional.”⁸⁴

Diversos autores coinciden en que de consolidarse la descentralización, habría mejores condiciones para la innovación educativa, lo que en consecuencia redundaría en una mejoría en la educación básica, que es, el propósito último de la descentralización.

De ahí que se pueda afirmar que la federalización ha sido una decisión que, en buena medida, contribuye y contribuirá en tanto el proceso se consolide (la integración y formación de un único sistema educativo en cada estado de la república), a prestar el servicio de mejor manera, lo que de forma directa se debe traducir en que se convertirá en el medio para incrementar la calidad de la educación básica .

La descentralización administrativa puede incluso ser vista como una condición necesaria y propicia para la posterior descentralización pedagógica. Uno de los aspectos recentralizados por la federalización, fue justamente el de la normatividad, pero que habrán de ser descentralizados cuando los temores por la fragmentación de la educación nacional hayan pasado. Haber incluido el tema de la educación en las agendas locales de gobierno, fue el primero y más evidente de los logros de la descentralización. A partir de la firma del ANMEB, la educación dejó de ser una preocupación casi exclusiva del gobierno central para convertirse también en una prioridad de los ejecutivos estatales.⁸⁵

Entre los asuntos de mayor importancia de los gobernadores de los estados, el de la educación ocupa un lugar primordial. Sin embargo, queda pendiente la inclusión del tema educativo en las agendas municipales de gobierno para completar uno de los mayores logros posibles de la federalización: la concurrencia equitativa de los tres órdenes de gobierno, como lo indica el artículo tercero constitucional. Fue así, por medio de la federalización, como la educación pública se convirtió para

⁸⁴ Mc Ginn Noel. Op. cit. p. 53

⁸⁵ . Zorrilla, M. .Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2). 2002. En : <http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

algunos gobiernos estatales en auténticas banderas de negociación política frente a la federación y al magisterio.

Esta situación aparece de manera clara en los estados gobernados por partidos de oposición, pero no sólo en ellos, también en los que antes no existía un sistema estatal de educación. Los gobiernos estatales empiezan a tener un papel cada vez más relevante y hoy en día están, por primera vez en la historia reciente, entre los protagonistas de la educación en México. Como protagonistas del cambio educativo nacional, los estados han recuperado para sí o mejor dicho, ocupado por vez primera el mando parcial sobre la educación. Entre las oportunidades más tangibles de mejoría educativa que la descentralización ofrece, destaca por su potencialidad la experiencia educativa descentralizada. Las vastas y variadas experiencias locales de gestión educativa que en cada uno de los estados se han vivido desde la firma del ANMEB, constituyen un acervo empírico potencialmente útil.

En efecto, la federalización educativa ofrece treinta y un veces más experiencias educativas que la centralización. Esta abundancia en experiencias, podría arrojar luces sobre proyectos educativos a partir de experiencias exitosas y no exitosas, previamente probadas en alguna otra entidad del país. Además de las experiencias educativas aún no recuperadas, la federalización ofrece vistas para la creatividad educativa en el ámbito local.

Así, las autoridades educativas locales podrían ver en la federalización, la gran oportunidad de poner en juego la creatividad de los estados. Sumada, esta creatividad podría ser el detonador de un proceso que dinamice el sistema educativo nacional en su conjunto. Por medio del reconocimiento de las experiencias exitosas por parte del órgano central (propiciando así su implementación en otros estados) o por el contrario, si se tratara de una experiencia no exitosa, interviniendo para corregir y evitar su repetición, se podría generar a un mismo tiempo una competencia y colaboración interestatal en materia educativa, es decir, relaciones intergubernamentales horizontales.⁸⁶

⁸⁶ Zorrilla M. *Op.cit.* p. 54

De lo que se trataría, probablemente, es de aprovechar la diversidad y riqueza de experiencias que la descentralización trae consigo para mejorar el desempeño de la gestión educativa. Por medio de una coordinación y gestión intergubernamentales más eficaces, que involucren tanto a los tres órdenes de gobierno como a la sociedad en su conjunto, se logrará una educación en la que se le asegure a la población no sólo un lugar en la escuela, sino que terminarán sus estudios habiendo aprendido. Una meta como ésta, acordada por todos los actores de la educación, convertiría la política educativa en una política educativa de Estado.

III. PRINCIPALES ACTORES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

Si bien el órgano encargado de coordinar el rubro de la educación en México es la Secretaría de Educación Pública, no es el único actor que ha tenido un papel importante en la historia de la educación en México ya que otros actores como el Banco de México, las empresas privadas y el Sindicato Nacional de los trabajadores de la Educación han aportado de acuerdo a diversas circunstancias un gran número de elementos que han transformado el sistema educativo mexicano ya que cada actor cuenta con un gran peso dentro de la toma de decisiones que se han tomado en el plano educativo y más aun este papel importante que juegan obedece a sus antecedentes históricos que les han permitido influir incluso en el proceso de la descentralización de la educación en México.

3.1 EL BANCO MUNDIAL Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

Durante el gobierno de Carlos Salinas, el representante del BM en México, Eugene McCarthy, estuvo dando a conocer a los medios de información los montos que estaba otorgando a México para inversiones en infraestructura, sector social, sector agropecuario y ecología. Cabe destacar que la justificación de la asistencia financiera se vinculó con la decisión que tomó la institución bancaria en el sentido de apoyar el programa económico mexicano de estabilización, que requería de un crecimiento sostenido de la economía y del incremento de la base de los recursos humanos mediante la incorporación de los segmentos más pobres de la población.

Según el organismo, para llevar a cabo la instrumentación de su programa económico, el gobierno mexicano en ese momento estaba dando prioridad a la inversión educativa, particularmente a nivel educación primaria con el propósito de mejorar la capacidad de su fuerza laboral y de reducir la desigualdad y la pobreza extrema en el país. Para responder a la petición de las autoridades mexicanas, a partir de 1991 el BM concedió cooperar para que estas pudieran

llevar a cabo la reforma del nivel primario en los estados de la república mexicana con mayor rezago educativo y altos índices de pobreza.

Por su parte, el gobierno mexicano también dio a conocer su punto de vista sobre la necesidad de que México contara con la cooperación internacional. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 (PND) se indica que dicha cooperación era indispensable para que el país obtuviera de los organismos multilaterales y de otros gobiernos el reconocimiento de su estrategia de modernización ya que, de no darse tal aceptación, sería difícil que el grupo en el poder negociara la deuda externa nacional, y mucho menos consiguiera el financiamiento que se requería para llevar a cabo su política de de estabilización y reajuste económico. Asimismo, era necesaria porque representaba la vía principal para que México tuviera a las innovaciones tecnológicas existentes, con lo cuál fortalecería y modernizaría su estructura e infraestructura productiva ; requisito indispensable para que el país sea fuera competitivo tanto en el interior como en el extranjero.

De tal manera que se requería tal asistencia por el propósito que tenía el grupo gobernante de que México contara con una mejor concertación en los foros mundiales, con el fin de intervenir en las acciones que estaban contribuyendo en la solución de problemas que incidían en lo internacional o afectaban el desarrollo nacional; de no ser así , no podría adecuar sus acciones a las nuevas realidades globalizadoras ni propiciar un mayor acercamiento en los nuevos polos de crecimiento mundial.

La intervención de los organismos internacionales fue inevitable e indispensable por la influencia directa e indirecta que ejercen sobre los países del mundo, tanto desde el punto de vista político como económico. En el caso de la injerencia directa, ésta se lleva a cabo a través del financiamiento de programas para el desarrollo de los países, mismos que son instrumentados bajo los criterios de los sistemas de interpretación dominantes en el proceso de desarrollo denominado de globalización.⁸⁷

⁸⁷: Zogaib Achar, Elena . "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa", págs. 101- 136 en Aurora Loyo (Coord.) Los Actores sociales de la Educación, México, Plaza y Valdez-UNAM. 1997.

En el caso mexicano, de acuerdo a los informes del BM, en el período de 1989 a 1994 el Banco aprobó financiar programas para el desarrollo del país. Conforme al Departamento de Evaluación de Operaciones del BM el hecho de que la institución incrementara sus recursos a México colocó al país, como nunca antes en un lugar predominante en la asignación de recursos en los países en desarrollo. Este aumento, se debió fundamentalmente a que las relaciones entre ambos se volvieron más cercanas y estables a partir de 1982, en vista de que hubo una mayor apertura al diálogo con Estados Unidos, como consecuencia del ascenso al poder de una elite de tecnócratas intelectuales mexicanos que pretendía entre otras, buscar solución al problema financiero del país en el exterior, así como un cambio de política nacional con ideas y estrategias más afines a las de la institución bancaria en el sentido de planear un desarrollo basado en la privatización de la economía.

Se debe mencionar el rol que México quería que el BM jugara en el desarrollo nacional e incrementó su participación en la política macroeconómica del país y en el diseño de la estrategia de negociación para la reestructuración y reducción de la deuda. Así se considera que el factor que ayudó a que el BM influyera en las políticas gubernamentales, incluyendo la educativa, derivó de su relevante participación para la resolución del problema financiero de México principalmente el relativo a la negociación y al pago de la deuda externa.

No se debe olvidar que el BM también influye directamente en México por los montos que ha otorgado para financiar programas que pretenden mejorar el sistema educativo y más aun en el nivel de educación básica, que es el eje de la transformación educacional de la década de los noventa y hasta nuestros días porque agrupa en los países en desarrollo a la mayor parte de la población.

Los efectos de la crisis económica mexicana y de las políticas de reajuste y estabilización destinadas a afrontarla tuvieron grandes efectos tanto sobre los sectores sociales pobres y marginados como sobre la educación, provocando con ello un estancamiento en la calidad de los servicios educativos, al mismo tiempo que generó la necesidad de contar con la cooperación del BM para que México tuviera acceso a las experiencias de los países desarrollados en lo relativo al mejoramiento de la instrucción en los niveles educativos.

El hecho de que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari cobraran singular importancia las políticas educativas en función de las políticas públicas, que pretendieron resolver o reducir importantes problemas relativos al desarrollo, fue debido a que en los foros internacionales políticos y económicos se considera que la credibilidad de un gobierno depende de su capacidad para ajustarse al cambio tecnológico y científico.

En relación con la influencia indirecta que ejercen los organismos internacionales sobre los países del mundo, puede decirse que ésta se vería ejerciendo a través de los informes que emiten sobre los aspectos políticos, sociales y culturales de las naciones del orbe, razón por la que son consultados por importantes grupos gubernamentales y privados para orientar sus diagnósticos, prospectivas y acciones a nivel mundial.

En el caso del BM, tales documentos tienen gran credibilidad porque han sido elaborados por grupos de especialistas de primer nivel y en general contienen información estratégica sobre los países, relativa a los temas ya mencionados. Además como agencia ligada al desarrollo y por ser una de las instituciones que regula las finanzas a nivel mundial, el BM tiene un contacto fluido entre quienes toman las decisiones en el ámbito de la nación, por lo que juegan recursos financieros, información, ideas generadoras de políticas o cualquier otro tipo de producción simbólica, incluyendo la certificación del grado de democracia de los regímenes políticos. De tal manera que si el gobierno de México promovió la cooperación del BM fue con el fin de que éste, por el poder que tiene para certificar el desempeño de los países apoyara su programa económico lo asistiera financieramente y en el fortalecimiento de su Estado, así como en el incremento de su capacidad para ajustar sus mecanismos de producción y distribución al cambio tecnológico y a las bases del conocimiento. Sin ello, era difícil que su proyecto de desarrollo obtuviera credibilidad a nivel internacional y que, por tanto, la banca externa le otorgara recursos nuevos para el desarrollo del país. De igual manera, obtener la cooperación del BM tuvo el propósito de propiciar un mayor acercamiento con los nuevos polos de crecimiento económico y una mejor concertación internacional en los foros mundiales.

Los seis temas principales que se manejó México en concordancia con el Banco Mundial son: La contribución de la educación al desarrollo, la calidad de la educación, la importancia de la educación primaria para el desarrollo, la reformulación de contenidos y materiales educativos para la educación primaria, la reorganización del sistema de educación básica y la revaloración de la función magisterial en el nivel básico.⁸⁸

Sin embargo en lo referente a la necesidad de la reorganización del sistema de educación básica es posible resaltar que para estos actores, la transformación de la educación básica implica la reorganización de dicho sistema, por la contribución de cada nivel de gobierno y todos los sectores de la sociedad en la responsabilidad de la educación. Para contar con un sector público más eficiente, es decir, que elimine los conflictos burocráticos que existen entre el nivel central y local, al tiempo que cuente con una estructura sectorial adecuada a los requerimientos de la modernización, es necesario que se descentralice la responsabilidad de la adopción de decisiones delegando a los niveles inferiores de los establecimientos educativos de la jerarquía del sistema la autoridad de la dirección, conducción y operación de los establecimientos educativos. Esto último, con el fin de transferir los servicios a los gobiernos estatales y flexibilizar la gestión administrativa y la operación de los servicios según los diversos contextos regionales o locales.⁸⁹

En un sistema organizacional de este tipo, los organismos centrales seguirán siendo responsables de establecer las directrices generales, (la extensión y modalidades del sistema educativo nacional, el diseño y formulación de los planes y programas de estudio, la transferencia de recursos y procedimientos de evaluación); sin embargo, estos lineamientos serán discutidos y negociados con las autoridades locales, con el fin de que estas aporten ideas y propuestas que se consideren deseables ya sea por las circunstancias específicas del lugar o las experiencias adquiridas en la instrumentación de los programas. De tal manera que continuará siendo atribución del ejecutivo federal el desarrollo armonioso entre las entidades

⁸⁸ Hanson, M. *Op. cit.* p. 114

⁸⁹Ibíd.

federativas. Para ello, deberá concertar con éstas las acciones necesarias que conlleven, según su criterio, a la reducción y superación de las disparidades regionales.⁹⁰ Esto implicará dar atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos. De igual manera exigirá que ello se lleve a cabo mediante el diseño y ejecución de programas especiales que eleven los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o cuya situación educativa sea crítica.

Se debe mencionar de que si bien es cierto que para tales actores el fortalecimiento de la capacidad institucional es de gran importancia para elevar el nivel y la eficacia de la calidad de la enseñanza, la descentralización del sistema representa un aspecto relevante dentro de dicha estrategia por los beneficios que se espera que genere en el incremento de la capacidad administrativa y en la eliminación de algunos conflictos que se presenten entre el nivel central y local. Esto último se refiere a los problemas relativos a las oportunidades e incentivos profesionales, usualmente ocasionados por el centralismo y el contexto burocrático social y político en el que funcionan los sistemas principalmente en los países que, como México, se encuentran en desarrollo.

Así respecto a la participación social, el BM y el gobierno pretenden que, mediante ella, se revalore la tarea educativa y se impulsen nuevas formas alternativas y complementarias de financiamiento para la inversión sectorial; con el fin de ampliar la base de los recursos y establecer mecanismos financieros que fortalezcan el compromiso de los padres de familia y de las comunidades para con la enseñanza primaria, lo que le permitiría al gobierno central liberar mayores recursos a las escuelas en situación desventajosa⁹¹.

3.2 PRINCIPALES EMPRESAS Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA.

Debido a las características de la formación histórica de México los empresarios fueron un sector de la población que apenas se hizo socialmente visible a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ *Ibidem.*

“Las grandes amenazas que les significaron la revolución social de 1910 – 1971 y el reformismo del período Cardenista , (1934 – 1940) , los apremiaron para organizarse.”⁹² Además, el régimen autoritario surgido de la revolución fomentó su encuadramiento en organizaciones de rasgos corporativos para convenir con ellos algunas políticas y para establecer ciertos controles a su acción . Los principales rasgos corporativos fueron la afiliación obligatoria de los empresarios a las cámaras industriales y comerciales, la necesidad de un permiso oficial para crear nuevas cámaras y la obligación de las cámaras de construir las respectivas confederaciones únicas de cámaras de comercio y de cámaras industriales.

Entre 1940 y 1970, con el llamado “ milagro mexicano” que permitió el desarrollo de un apreciable sector industrial, el empresariado creció económicamente. Al mismo tiempo creció una red de organizaciones básicamente sectoriales que se extendió por todo el país . Por otra parte , la fuerte intervención económica estatal en un ambiente de inseguridad , discrecionalidad y corrupción, contribuyó a tejer una densa red de relaciones de negocio entre empresarios funcionarios públicos y políticos⁹³.

El reconocimiento de un lugar en el desarrollo del país no impidió que los actores empresariales fueran considerados actores ilegítimos del juego político, en el sentido fuerte de este último término, pues la ideología revolucionaria los descalificó por reaccionarios; el partido oficial se negó a crear en su seno un “sector empresarial” paralelo a los sectores campesino, obrero y popular, y la ley prohibió a las cámaras empresariales toda actividad política. A pesar de esta exclusión y de los rasgos corporativos de la estructura de representación de sus intereses, los empresarios lograron una influencia considerable. Esa fuerza se mostró en el establecimiento de la práctica rutinaria de que el gobierno los consultara previamente, antes de que se tomara cualquier importante decisión de políticas

⁹² Tirado, Ricardo. “ La cúpula empresarial en el debate educativo”, págs. 137- 180 en Aurora Loyo (Coord.) Los Actores sociales de la Educación, Plaza y México, Valdez-UNAM. 1997

⁹³ Tirado Ricardo. Op. cit. p 139

públicas que pudiera afectar sus intereses. Las consultas dieron lugar a un virtual derecho de veto a ciertas políticas.

En otros casos , cuando se afectaba un interés empresarial prácticamente general, la acción quedaba a cargo de las principales organizaciones que de manera eficaz actuaban conjuntamente. “La eficacia de la acción combinada de las organizaciones de empresarios se demostró a principios de los sesenta, cuando lograron moderar una política de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas que promovía el gobierno”⁹⁴. También lograron detener un plan de desarrollo urbano y modificar otras políticas que impulsaba el presidente Luis Echeverría Álvarez durante su periodo.

Después de los años sesenta se han presentado tres grandes olas de activismo político empresarial: a mediados de los años setenta una acción defensiva contra la “amenaza socializante” de Luis Echeverría Álvarez , a principios de los ochenta una gran ofensiva por la crisis y la expropiación bancaria de 1982 y desde aproximadamente 1986 ante la recurrencia de la crisis y el agotamiento del modelo sustitutivo, una fase propositiva de un nuevo modelo de desarrollo. Estas actividades, sumadas a otros factores , dieron por resultado un gran protagonismo empresarial y la conquista de una gran legitimidad para su acción.⁹⁵

Los más importantes actores empresariales son los dirigentes de las más grandes empresas y grupos económicos, las más grandes agrupaciones del sector privado y las corrientes o facciones políticas empresariales que alinean a grupos, organizaciones y líderes. “Se debe destacar que las agrupaciones más importantes dentro de este proceso son: el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) , y sus ocho afiliadas: la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) , la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) , La Confederación Patronal de la Republica Mexicana (COPARMEX) , la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB) , el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios

⁹⁴ Susan Kaufman Purcell, *The Mexican profit sharing decision. Politics in an authoritarian regime*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1975 p. 96

⁹⁵ Sylvia Maxfield *Governing capital. International Finance and Mexican politics*, Cornell University Press, Ithaca, NY; 1990 p. 52

(CMHN), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Asociación de Banqueros de México (ABM), que en total afilian a más de 900 000 empresarios.”⁹⁶

De las ocho agrupaciones miembros del CCE , las cuatro más pequeñas por el número de sus afiliados tienen características asimilables a las de clubes privados de la élite más concentrada del empresariado y , más que ellas, son importantes la centena y media de grandes empresarios y grupos que afilian. Las otras cuatro son la CONCAMIN , que junto con la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) aglutina a la gran mayoría de los industriales nacionales , el CNA, agrupación de los empresarios del sector agropecuario que no tiene una posición conocida en materia educativa ,al igual que la COPARMEX , la CONCANACO, y el CCE.

Las posiciones respecto al gobierno por parte del empresariado básicamente se encierran en tres corrientes políticas empresariales históricas: la nacionalista , que tuvo gran presencia entre los años cuarenta y sesenta a través sobre todo de la CANACINTRA ; la facción moderada o liberal pragmática en la que se alinean el CMHN ,la ABM, la AMIS, la AMIB y con ciertos titubeos la CONCAMIN y la radical o liberal conservadora a la que se adscriben la COPARMEX y la CONACACO.⁹⁷

Sin embargo tres de las organizaciones antes mencionadas son ampliamente conocidas, ya que participan y son importantes actores de la política mexicana de tal manera que tienen un fuerte peso ideológico de sus planteamientos además, no son agrupaciones de industriales o al menos exclusivamente industriales y se pronuncian con frecuencia sobre las cuestiones educativas: el CCE, la CONCANACO y la COPARMEX por tal motivo estas organizaciones son las que han tenido la mayor participación dentro del proceso de la descentralización educativa.

⁹⁶ Puga Cristina. "Las organizaciones empresariales y la educación para la producción"p. 181 . En Aurora Loyo (Coord.) Los Actores sociales de la Educación, México, Plaza y Valdez-UNAM.

⁹⁷Puga Cristina . Op cit. p. 183

De las tres organizaciones antes mencionadas la COPARMEX es la agrupación empresarial que tradicionalmente se ha ocupado con mayor frecuencia e intensidad de la problemática de la educación. La COPARMEX preside desde su fundación, en enero de 1989, la Comisión Educativa del Sector Empresarial (CESE), integrada por el CCE, sus ocho afiliadas y otras dos agrupaciones (la CANACINTRA y la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México) y que continúa los trabajos de la Comisión de Educación de la COPARMEX que existe desde 1976. La CESE tiene como objetivos principales: informar y orientar al sector empresarial para lograr una auténtica modernización educativa; motivar al empresariado a participar en el ámbito educativo y proponer a las organizaciones empresariales opciones estratégicas en la materia; buscar fórmulas de concertación y coordinación con las autoridades y las instituciones educativas (públicas y privadas) en el campo de la educación, y lograr que las propuestas empresariales “sean tomadas en cuenta” en la elaboración de planes y programas y en la integración de los sectores educativo y productivo.⁹⁸

A lo largo de muchas décadas se ha desarrollado un importante sector educativo privado, pero éste parece relacionarse más con la Iglesia católica que con los empresarios, salvo en el nivel de la educación superior, donde en las últimas décadas hubo un crecimiento impresionante de las instituciones privadas.

En cuanto a la educación pública, los empresarios han sido tradicionalmente actores marginales. Sin embargo, en sus intervenciones en este campo, pueden reconocerse históricamente tres enfoques o acentos principales. Uno es el utilitarismo, que procura la formación de una mano de obra apta para insertarse en las tareas productivas y se alimenta de elaboraciones ideológicas identificadas con el liberalismo, el nacionalismo y el desarrollismo. Sus expresiones principales en el medio empresarial se dieron a través de la CONCAMIN y la CANACINTRA, organizaciones moderadas que agrupan al sector industrial nacional.

⁹⁸ *Ibidem*.

En segundo lugar esta la posición moralista, caracterizada por poner atención en la formación del educando con acuerdo a los valores tradicionales de la moral, la religión y la Iglesia católicas, la familia y la patria y que ha sido sostenida por la COPARMEX y la CONCANACO, organizaciones de la línea radical.⁹⁹

La tercera línea es una posición que puede llamarse antiestatista y que aunque desbordó a la educación, incidió en este campo induciendo cambios ideológicos – políticos en los contenidos educativos para la conservación del status quo, invocando el respeto a la propiedad privada y al orden público.¹⁰⁰ Esta postura trasladó al campo educativo su oposición al Estado mexicano surgido de la revolución y a algunos postulados fundamentales de su régimen político: la ideología nacionalista revolucionaria, el intervencionismo estatal, la reforma agraria, el sindicalismo político, las empresas públicas, etc.; aspectos que vinculó al comunismo, al socialismo, a la Revolución cubana y otros movimientos sociales y políticos peligrosos. Este enfoque fue tradicionalmente apoyado por la línea radical pero también fue sostenido en algunas coyunturas conflictivas por sectores más amplios del empresariado.

Así sucedió con ciertos conflictos ideológicos y políticos: en los años treinta con la educación socialista, en los sesenta con la aparición de los libros de texto gratuitos y la politización de las instituciones públicas de enseñanza superior, y en los sesenta con la reforma educativa, los nuevos libros de texto y la radicalización de las universidades públicas. La facción radical que ha sido sin duda la más activa en el campo educativo frecuentemente coincidió o se alió con otros actores del amplio arco de la derecha mexicana: la Iglesia católica, la Unión Nacional de Padres de Familia y el Partido Acción Nacional (PAN) con los que se identificó por la común inspiración de sus acciones en la doctrina social de la Iglesia católica y el similar origen de sus liderazgos.

Para 1953 un congreso nacional de industriales organizado por la CANACINTRA había aprobado una solemne “Carta de los Industriales Mexicanos de Transformación” que apenas si tocó el tema de la educación, señaló así la

⁹⁹Puga Cristina. *Op.cit.* p. 185

¹⁰⁰ *Ibíd.*

necesidad de un plan nacional de capacitación de los obreros y un sistema de formación profesional de técnicos para la industria. En 1964, la CONCAMIN expidió su Carta Económica Mexicana que en una breve referencia a la educación sostuvo que ésta es “esencial para el desarrollo económico”; que debe darse un clima de libertad que permita que los empresarios ejerzan el derecho y la obligación de participar en la educación; que los centros de trabajo industrial debieran ser medios de educación y que el sector industrial deben ser medios de educación y que el sector industrial debiera propiciar la creación de centros de educación superior, técnica de posgrado e investigación que complementaran la labor del Estado¹⁰¹.

Sin embargo, más que la educación, lo que a mediados de los setenta preocupaba a los empresarios era la imagen del empresario en los medios intelectuales, las universidades y las escuelas, entre los empleados, obreros y la opinión pública en general. Lamentaban que en el mundo entero el verdadero papel del sector empresarial y su contribución a la sociedad moderna “haya sido distorsionado por corrientes ideológicas y situaciones políticas que relacionaban los males y problemas sociales con un exagerado interés económico de parte del sector empresarial dando así una falsa imagen de él”¹⁰².

Si el movimiento estudiantil de 1968 y la politización que produjo en las universidades públicas habían incrementado la antigua desconfianza de los empresarios respecto de la educación pública, una nueva edición de los libros de texto emprendida por el gobierno de Echeverría y que fue calificada de “socializante”, la agudizó aún más.

Para modificar esos planteamientos y corregir la imagen del sector privado, el recién creado CCE decidió organizar una gran campaña en los medios de comunicación. En su plan se hablaba de influir sobre las instituciones de educación para que tanto los estudiantes como los maestros conocieran y compartieran valores de la libre empresa. Significativamente la COPARMEX creó entonces su Comisión

¹⁰¹ Véase la reproducción del documento en Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. Segundo Congreso Nacional de la Industria de la Transformación Memoria y documentos, EDIAPSA, México, 1953, pp. 371 - 397.

¹⁰² Puga Cristina Op.cit.. 187

Educativa y la Cámara Americana de Comercio inició un programa de demostración de los valores de la libre empresa en las escuelas.

En ese orden de cosas, el CCE argumentó ante la SEP, en 1980, que la imagen negativa que se había dado de los empresarios era presa del radicalismo que se observaba en las universidades públicas.

Los años ochenta se caracterizaron por una gran movilización empresarial que desataron el estallido de la crisis económica y la nacionalización de la banca el 1 de septiembre de 1982 la reacción estatista y antipresidencialista que confrontó al empresariado con el gobierno tuvo un gran impacto sobre la población y produjo en el campo educativo una agudización de las posiciones críticas del empresariado respecto a la educación pública.¹⁰³

Sin embargo “hacia 1986, sin que desapareciera el reclamo sobre la necesidad de una educación con otras bases ideológicas, comienza a esbozarse una posición que, retomando los tradicionales planteamientos de la corriente utilitarista, se presenta de manera distinta. Así no es casual que sea precisamente la mitad de los ochenta el momento del cambio.”¹⁰⁴ En ese tiempo el CCE había agotado la estrategia de la movilización y la confrontación que bajo la inicial dirección de Manuel J. Clouthier, 1981-1983, había llevado al Consejo y al gobierno a un grave desentendimiento. Aparece entonces en 1985 un nuevo liderazgo de la facción liberal pragmática encabezado por Claudio X. González (1985 y 2001), que se caracteriza por la propuesta de insertar plenamente a México en el mercado global.

Se debe recordar que a mitad de los años ochenta la economía mexicana sufriría una nueva fase de la crisis que en 1987 toca fondo con el decremento del producto interno bruto, el aumento del desempleo, el crack de la bolsa, las nuevas devaluaciones del peso y una inflación que no tenía precedentes en muchas décadas. Así ante este contexto el grupo gobernante se decidió a reconocer el agotamiento del viejo modelo y a llevar adelante las reformas neoliberales que el sector privado y otros actores internacionales le venían demandando: abrir la economía al mundo,

¹⁰³Puga Cristina . *Op.cit.* p . 189

¹⁰⁴ *Ibíd*em

desregularizarla y privatizar las empresas públicas. El primer gran paso en esa dirección como se había mencionado con anterioridad el ingreso de México al GATT, en 1986. Esta nueva presencia se inserta en tendencias que rebasan con mucho las fronteras nacionales y que en el campo educativo internacional han dado lugar a planteamientos de corte económico.

Se ha estado en presencia de una revolución académica cuyo núcleo es la consideración de que el conocimiento es un factor determinante para el desarrollo económico y que la vinculación entre las empresas y las instituciones educativas juega un papel primordial. De tal manera que a finales de los años ochenta y principio de los noventa, las grandes organizaciones empresariales expresaron que daban gran relevancia a la cuestión educativa, para ellos la educación era el “tema más importante”, una necesidad y una prioridad y el principal problema de México, afirmaban que sin una mejor educación, no habría ni democracia ni ingreso a otros mercados.

De ahí que comenzaran a insistir en una reforma educativa a fondo, con el fin de alcanzar los criterios que a largo plazo garantizaran su sostenimiento y permanencia. Se subrayó el hecho de que la reforma educativa tan necesaria y esperada por la sociedad se encontraba pendiente mientras las exigencias de competitividad seguían creciendo este hecho iba obedeciendo a que en ese período de el gobierno de Carlos Salinas de Gortari iba definiendo los alcances de su pretencioso programa modernizador del país y de la educación en particular y la posibilidad de firmar el TLC se fue acercando.

Así el sector privado estuvo dispuesto a colaborar con el gobierno en la modernización educativa y participó en la integración del nuevo sistema educativo que para ellos era necesario para formar jóvenes aptos para competir en el nuevo esquema de competencia internacional. Al mismo tiempo se hizo una invitación a los afiliados de las organizaciones empresariales para que contribuyeran a modelar la educación del país.

La presencia empresarial en el campo educativo se tradujo en una pluralidad de acciones que se destinaron al gobierno y las autoridades educativas, pero también

a la opinión pública y la sociedad civil en general: constitución de órganos e instancias de participación del sector ; formulación de planes y propuestas ; declaraciones constantes a los medios; cabildeo ante las autoridades educativas federales y de los estados celebración de acuerdos y convenios, despliegue de presiones para obtener cargos de representación en consejos, comités, etc.¹⁰⁵ Sin embargo para las organizaciones empresariales el gran actor principal en el campo de la educación pública era el gobierno, personificado en las figuras del presidente de la república, el secretario de Educación Pública y los más altos funcionarios federales vinculados a la educación. Ellos son evidentemente la contraparte principal y los interlocutores privilegiados del actuar empresarial en este campo, en tanto que sus propuestas , sus declaraciones y sus demandas se dirigen fundamentalmente a ellos se percibe por cierto que los gobernadores y funcionarios del ramo educativo de las distintas entidades federativas del país son actores gubernamentales también considerados.

Así los empresarios en general encontraron una buena atmosfera para los planteamientos que formularon los actores gubernamentales y por lo mismo, aunque hicieron muchas críticas a las autoridades educativas la actitud más repetida fue la de un firme respaldo a sus acciones reconocimiento y adhesión a las acciones de estos actores.

Otro actor que se distinguió en el discurso de los empresarios fue el SNTE ya que las relaciones de los empresarios con éste fueron muy distintas de las que tuvieron con los actores gubernamentales. Las organizaciones empresariales criticaban principalmente el burocratismo del sindicato esto debido a su actitud de veto a las propuestas de cambio, debido a concepciones ideológicas de ahí que lo vieran como un “terrible obstáculo”.¹⁰⁶ De acuerdo a esto la solución que se desprende de los planteamientos empresariales apunta a quebrar la estructura corporativa del sindicato trasladando a los estados esa responsabilidad, por eso piden el desmantelamiento del corporativismo, la descentralización integral y la vinculación de la educación a las necesidades, los intereses y los valores de la sociedad. Afirmando que con la fractura de la estructura nacional del sindicato y la

¹⁰⁵Puga Cristina Op. cit. . p. 192

¹⁰⁶Puga Cristina. Op. cit. p. 194

apertura de las estructuras de los servicios educativos a la comunidad, se abrirían espacios para que intervinieran otros actores que pudiesen hacer contrapeso al sindicato.

Además para las organizaciones empresariales la descentralización traería consigo la aparición de nuevos actores en el campo educativo: los gobiernos de los estados, que son más vulnerables a la acción de otros agentes sociales y políticos que al gobierno federal.

La modernización de la educación para los empresarios debe impulsar una real descentralización, que al mismo tiempo fomente la unidad nacional, llegue a los polos más apartados del país, se adapte a las características de cada comunidad y busque que ésta se involucre abiertamente en ella como un ejemplo: En Morelos la COPARMEX local postuló la urgencia de descentralizar integralmente la educación para desburocratizarla. De igual manera se relaciona la descentralización con la crítica al histórico acaparamiento de los recursos fiscales por parte de la federación en detrimento de los gobiernos estatales y municipales y los problemas del financiamiento del gasto educativo.¹⁰⁷

Así no resulta extraño que finalmente los empresarios apoyaran con decisión el ANMEB cuyos puntos básicos fueron precisamente la descentralización de gran parte de los servicios de educación pública en México. La posibilidad de afectar la unidad del SNTE y abrir la educación a la participación más activa de otros actores: los empresarios mismos, la Iglesia católica, los padres de familia y los gobiernos de los estados, contribuyó a romper una parte del nudo político que, en opinión de las organizaciones empresariales, paralizaba al sistema.

3.3 EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN UN ACTOR FUNDAMENTAL.

Para poder entender el papel que tiene el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el proceso de la descentralización

¹⁰⁷ *Ibíd*em

educativa se debe hacer mención al proceso por el cual se estaba modernizando el sistema educativo que no iba dirigido solo a cuestiones pedagógicas mas bien al hecho de modernizar la dinámica de las relaciones en el ámbito educativo.

Sin embargo se debe recurrir a la fundación del SNTE para poder comprender el como esta corporación estatista se adapto al nuevo a un nuevo contexto en medio de un gran número de presiones .

Se debe recordar que hasta el año de 1943 (año en que se fundó el SNTE) los maestros mexicanos se habían visto envueltos en numerosos conflictos intergremiales. De tal manera el gobierno federal en especial el presidente Lázaro Cárdenas , se interesaron en que se lograra la unificación magisterial , a fin de terminar con ese tipo de problemas que afectaban en ese entonces los servicios educativos. Cabe destacar que la unificación de las distintas organizaciones sindicales no fue posible durante el gobierno de Cárdenas y cuando al fin ya se podía realizar, la política ya había tomado otro camino bajo el gobierno de la “Unidad Nacional” del presidente Manuel Ávila Camacho, así el SNTE operó en el esquema de inserción de las organizaciones sociales al partido de masas que caracterizó al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) desde su fundación en 1938, pero que en el momento de la fundación del SNTE operaba ya bajo una línea conservadora. Bajo esa línea el sindicato nació con un carácter monopólico garantizado por el Estatuto de Trabajadores al Servicio de la Educación.

Así el SNTE se conformo por los trabajadores de base al servicio de la educación, dependientes de la SEP, de los gobiernos de los estados, los municipios, de empresas del sector privado , de los organismos descentralizados, así como los jubilados y pensionados del servicio educativo de dichas entidades.

Dentro de el Estatuto se estableció entre otras cosas que en cada unidad (las Secretarías del Gobierno Federal) se reconocería la existencia de un solo sindicato, y este reconocimiento oficial se haría a favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios (presente en

el Art. 46 de dicho Estatuto).”¹⁰⁸ “El artículo que le sigue otorgaba a todos los trabajadores del Estado , con excepción de los que poseían nombramientos llamados de confianza, el derecho a formar parte de él en ningún caso , salvo que fueran expulsados. De lo contrario el trabajador perdía todos los derechos establecidos en el Estatuto.”¹⁰⁹

Los sindicatos de la burocracia se fortalecían también por la vía del trato preferente que les otorgaba este ordenamiento , por ejemplo, el sindicato tenía que ser consultado en el caso de cada promoción, y los recursos económicos que recibían mensualmente de la Secretaría de Hacienda por concepto de cuotas de los trabajadores que por cierto , les eran descontadas automáticamente. La gestión de estos recursos recaía en los representantes sindicales lo que constituía una importante fuente de poder.

La organización de los trabajadores del Estado se normaba a un extremo tal que en el artículo 55 se estatuye la obligación de los sindicatos de “formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado única central de los mismos que será reconocida por el Estado”¹¹⁰

Así dentro de este marco jurídico tan protector y en un período en que la educación pública era parte sustancial de las conquistas sociales con las que el régimen se legitimaba de tal manera que el SNTE encontró pocos obstáculos para fortalecerse , aun cuando esta fortaleza no significara autonomía, sino inclusión en la densa red de relaciones corporativas. Fue así como con el correr de los años del SNTE creció rápidamente, con la ampliación del sistema educativo nacional las cuotas sindicales también crecían y se iba formando el patrimonio de la organización. Sus dirigentes tenían ante sí un futuro político prometedor, ya que podían acceder, a partir de la plataforma que les daba la organización, a puestos de elección popular a través del partido en el poder. Paralelamente, el sindicato fue perdiendo

¹⁰⁸ Gordon Schaefer y Karl Wendell, “ La administración publica Mexicana”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* , vol VII, num 2 , pp 277 - 278

¹⁰⁹ Edgar Robledo santiago, *Apuntes para la Historia de la FSTSE, 1983- 1970*, México, Ed. FSTSE, s/f, pp. 9 - 10, citado por Víctor Alejandro Espinosa Valle, *Reforma del Estado y empleo público* , INAP, México, 1993, pp. 136 y 137.

¹¹⁰ Edgar Robledo Santiago. *Op.cit.* p 136

paulatinamente el carácter de “frente amplio” que tuvo en sus primeros años: la articulación orgánica con el PRI limitó hasta llegar a excluir, la participación de grupos opositores en las dirigencias.¹¹¹

La inclusión del SNTE en el PRI, el igual que la del resto de los sindicatos burocráticos, se daba a través de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) que pertenecía al sector popular. Sin embargo, el prisma del magisterio fue algo más que un encuadramiento organizativo; los maestros por décadas se sintieron identificados con un régimen en el origen del cuál se representaban a la gesta revolucionaria de 1910, que marcaba el sentido de su compromiso con la educación popular.

Así es posible observar los rasgos estructurales de una organización que sin embargo, hoy es muy distinta de aquella que se fundó cincuenta años atrás. Estas diferencias se derivan por una parte de su tamaño y complejidad, pero también son resultado de las luchas de núcleos magisteriales por ampliar sus márgenes de autodeterminación, combinadas con cambios originados en el ámbito propiamente político que se expresan en el campo sindical.

Sin embargo se debe de resaltar que hoy en día el (SNTE) representa a más de 1 millón de maestros, administradores de escuelas, burócratas del sector educativo, conserjes, personas que trabajan en la cafetería, y asistentes escolares en México. La mayoría de sus agremiados son maestros de primaria y de secundaria. Como resultado de varios acuerdos legales (incluidos en la ley Federal de Educación), el SNTE prácticamente tiene el monopolio de las relaciones laborales entre el sector educativo y el Estado. Las cuotas obligatorias que recauda de sus agremiados y la mínima rendición de cuentas a sus agremiados o al público en cuanto a la utilización de estos fondos, dan a sus dirigentes un enorme poder financiero. El SNTE está dirigido por un Comité Ejecutivo (compuesto por la dirigencia al nivel nacional) y 56 secciones distribuidas en todo el país. Treinta y dos de estas secciones son federales, 19 son secciones estatales y 5 son secciones

¹¹¹ *Ibidem*

“únicas”. Una de estas secciones representa a los maestros de las escuelas privadas.¹¹²

Cabe destacar que entender su estructura no es tarea sencilla, pues la definición de las secciones no obedece a criterios homogéneos sino que se fue imponiendo a partir del complejo desarrollo de los servicios educativos en los estados y el Distrito Federal. Así a la simple diferenciación por entidad y por tipo de actividad profesional, se superpusieron ciertos imperativos dictados por intereses políticos de fuerzas locales que resistieron con relativo éxito al centralismo educativo o de líderes del profesorado que buscaban mantener o acrecentar su poder a través del control sobre una sección sindical. De tal manera que a primera vista se pueden observar dos secciones sindicales en algunos estados de la república, mientras que en otros existen secciones únicas. Se debe resaltar que el número de trabajadores docentes y no docentes no es un criterio importante. Para explicar cabalmente la génesis de la división por secciones sindicales se tendría que profundizar en la historia regional de la educación, sin embargo en términos generales, son tres los aspectos más importantes en la delimitación de las secciones.

El primero es de tipo territorial. Por lo general una sección agrupa a trabajadores de la educación de una sola entidad federativa. La excepción es la sección XXXV que comprende los estados de Durango y Coahuila. La segunda base de diferenciación es la que separó al personal adscrito al sistema educativo federal del que laboraba en las escuelas controladas por los gobiernos de los estados. Un tercer criterio de diferenciación fue el del tipo de trabajo o función que desempeñan los trabajadores administrativos o docentes o bien divisiones por nivel o modalidad educativa.

En cuanto a las Secretarías de Organización, éstas se introdujeron por primera vez en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) en 1983, como una forma de responder a las necesidades que planteaba el crecimiento del sindicato. De las ocho secretarías de organización, las más importantes son las que agrupa las secciones del centro del país (D.F., Estado de México y Morelos), seguida por la Secretaría de

¹¹² Arnaut Alberto. Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994, CIDE, México, 1996, pp. 210 - 212

Organización VI, que comprende a los trabajadores de la educación de los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz.¹¹³

El sindicato posee además una amplia capa de dirigentes intermedios que efectúan una mediación generalmente muy efectiva entre el CEN y el nivel delegacional. Esta capa ha ido en crecimiento y su amplitud permite que las mismas personas cambien de cargo sindical, manteniéndose como dirigentes por muchos años lo que les permite acumular una extensa red de relaciones y una gran experiencia de tal manera se puede explicar sin duda en gran parte la disciplina y la capacidad de movilización del SNTE.

Al ponerse en marcha un proceso de liberalización, esta claro que no sólo las instituciones políticas centrales, si no todo el entramado de organizaciones vinculadas al régimen sufrirán intensas presiones, como es el caso del SNTE. El proceso estuvo encabezado por un grupo de tecnócratas que aun cuando ya tenía cierta presencia en el gobierno desde finales de los setenta, arriba a la presidencia de la república con Miguel de la Madrid en 1982.¹¹⁴ El cambio de rumbo, acelerado por la gravedad de la crisis financiera, tiene lugar esencialmente en el ámbito económico. Sin embargo posteriormente sus efectos serán igualmente radicales sobre la estructura del Estado, sobre el aparato de la administración pública y sobre los sectores relacionados con el bienestar social.

Para situar el caso mexicano dentro de una perspectiva más amplia, conviene recordar que “los programas de ajuste de los años ochenta, impulsados principalmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, fueron puestos en práctica en 69 países pertenecientes al continente africano, asiático, América Latina y el Caribe, además de dos países europeos, (Hungría y la que fuera Yugoslavia). Esos programas como se vio con anterioridad en términos económicos buscaban reducir los déficit fiscales y comerciales (estabilización) así como introducir cambios en la estructura de incentivos de la economía (ajuste estructural) tuvieron efectos negativos sobre los niveles educativos de las poblaciones a través de dos vías: por una parte, la reducción de los presupuestos

¹¹³ Arnaut Alberto. Op. cit. p. 210

¹¹⁴ *Ibíd.*

familiares , lo que determinó que muchos niños en edad escolar no fueran a la escuela, tuvieran bajos rendimientos o desertaran de las aulas y por la otra , la brutal disminución del gasto público dedicado a la educación.”¹¹⁵

Dichas políticas económicas vinieron acompañadas por cambios políticos. En México, el nuevo diseño político requería aumentar la competencia electoral y paralelamente delimitar los márgenes de acción de las corporaciones estatistas. Bajo ese enfoque, el SNTE era, de alguna manera portador de las orientaciones que justamente se deseaba eliminar, orientaciones populistas, nacionalistas y clientelares. Además desde los espacios que el SNTE había ganado en el pasado, su dirigencia encabezaba su resistencia la resistencia de las nuevas políticas y daba lugar a situaciones que impedían la alianza del grupo tecnocrático con otros grupos sociales. Es entonces comprensible el débil apoyo que el gobierno de Miguel de la Madrid otorgó a la educación básica no obstante la retórica acerca de la Revolución Educativa.

Así como consecuencia los sueldos de los maestros bajaron a un ritmo increíble. La racionalidad administrativa no consentía en aplicar los escasos recursos gubernamentales en un sector ineficiente, que se consideraba requería de reformas estructurales. al mismo tiempo los movimientos magisteriales regionales, originados principalmente por el deterioro del sueldo magisterial y la falta de democracia sindical vivieron momentos de auge ; estos movimientos se vieron favorecidos , además , “por las condiciones de inestabilidad que generaron las medidas descentralizadoras. De la SEP y por un clima político de mayor tolerancia , característico en momentos de liberalización.”¹¹⁶

Sin embargo se debe de hacer mención que el clímax del poderío del sindicato se da cuando el Presidente de la República , a través del movimiento sindicalista magisterial denominado “Vanguardia Revolucionaria” creado en 1972 , se designa como presidente vitalicio a Carlos Jonguitud Barrios. Sin embargo el

¹¹⁵ Arnaut Alberto. Op. cit. 211

¹¹⁶ Aurora. Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994) UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales /Plaza y Valdés Editores, México, 1999. /Colección: Coediciones. p. 26

aspecto distintivo del SNTE no es solo la de constituirse en el organismo sindical más grande de América latina, sino de su capacidad por acumular una mayor cantidad de poderes de los que estrictamente le corresponden a su representación laboral.

En todos los pasos señalados, previos a la descentralización, el papel del SNTE ha sido el de demandar y en la mayoría de los casos conseguir espacios de dirección para la organización sindical. El punto central de referencia para identificar el papel del SNTE en estos procesos, se reduce a que el poder del SNTE se ha gestado al amparo del centralismo educativo, en función de ello, permanentemente fueron cuestionados los intentos que venían de la SEP por consolidar la descentralización educativa en el país.

No obstante para el año 1989, en el marco de las acciones de alto impacto político ante la opinión pública, la administración del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, enfrentó a dos grandes organismos sindicales; el encabezado por el líder petrolero Joaquín Hernández Galicia “La Quina” y al movimiento magisterial de “Vanguardia Revolucionaria” de Carlos Jonguitud Barrios, llegando así a destituirlo de su cargo en el SNTE.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari definió tres líneas fundamentales durante su sexenio que implicaban continuar con el cambio estructural iniciado durante el gobierno de Miguel de la Madrid :

- Hacer mas eficiente el Estado, adecuando sus dimensiones a sus funciones esenciales.
- Llevar adelante un proceso de apertura comercial y
- Profundizar el proceso de descentralización.

Dentro de estas directrices es posible explicar por que se destituyo de la presidencia del SNTE a Carlos Jonguitud Barrios ya que evidentemente estas eran antagónicas a la ideología del movimiento magisterial ¹¹⁷“Vanguardia

¹¹⁷ Loyo Aurora. Op. Cit. p. 28

Revolucionaria” que era mas apegada al nacionalismo revolucionario, se identificaba con el Estado intervencionista y benefactor y fundaba su poder en una estructura sumamente centralizada.

Posteriormente la profesora Elba Esther Gordillo llega así a la Secretaría General del SNTE el 24 de abril de 1989, en una situación, sumamente difícil. Cabe destacar que había sido formada bajo la protección de Carlos Jonguitud Barrios sin embargo se distanció de él debido a que tenían diferencias políticas e ideológicas irremediables . (Se debe resaltar que esta profesora esta dotada de una singular inteligencia política , capacidad de trabajo y audacia) Así que, se presentó en ese momento al presidente de la república “como la mejor opción” para dirigir el SNTE¹¹⁸ (la participación de Elba Esther Gordillo es crucial no solo para el proceso de descentralización educativa, si no que ha sido protagonista y un actor de gran peso ya que se le ha considerado como una de las mujeres más poderosas en la política de México ha ocupado cargos de senadora y diputada, llegando a ser coordinadora de la bancada de diputados del PRI y delegada en el Distrito Federal.) En la SEP , el secretario Manuel Bartlett (1988 – 1992) da inicio a un proceso amplio de consultas, negociaciones y de propaganda a fin de responder a los planteamientos de cambio educativo que Carlos Salinas de Gortari había situado como una de las prioridades de su gobierno.

La modernización educativa hacía necesaria una modernización sindical .Sin embargo, una y otra parecían improbables; Manuel Bartlett y Elba Esther Gordillo cada quien en su ámbito, llevaban la impronta de las formas políticas más tradicionales. Durante la primera fase, la prioridad de la nueva dirigencia fue la estabilización del sindicato, para así lograr los consensos que aseguraran la ratificación del mandato de. Gordillo en un Congreso Nacional, tal como lo establecen los estatutos del SNTE, neutralizando en la medida de lo posible tanto a las fuerzas vanguardistas como a los grupos radicales de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Paralelamente se realizaban esfuerzos por articular un discurso innovador que le diera credibilidad a su propuesta modernizadora.

¹¹⁸ *Ibíd.*

La segunda fase corre desde el Congreso de Tepic hasta el Segundo Congreso extraordinario que tuvo lugar entre el 22 y el 26 de febrero de 1992. En esta reunión se reformaron tanto la Declaración de Principios, como los Estatutos y el Reglamento General de Asambleas y también se prorrogó por 2 años más la gestión de Elba Esther Gordillo. La tercera y última etapa se caracteriza por un mayor protagonismo del SNTE en el ámbito de las políticas educativas, primordialmente en el proceso de la descentralización educativa, e incluye la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), la segunda modificación al artículo tercero constitucional y la aprobación de la nueva Ley General de Educación.¹¹⁹

Para la nueva dirigencia sindical, la amenaza más fuerte al inicio del sexenio se encontraba en la posibilidad de que la descentralización del sistema educativo fuera utilizada por el gobierno para desmembrar la organización. Así que explorar el carácter de esa descentralización ayuda a visualizar la enorme importancia que en este período tuvo el tema educativo para el SNTE. De tal manera que una de las estrategias defensivas del SNTE consistió en aprovechar las nuevas arenas políticas que se abrieron alrededor de temas educativos para ganar espacios y disminuir así los costos que le implicaba la descentralización.

Así que para la primera fase del período, esa debilidad se volvió evidente. El secretario Manuel Bartlett abrió una lucha contra el SNTE en tres frentes: la descentralización, la apertura del debate educativo a sectores distintos y antagónicos al sindicato y el acercamiento con el clero y con los sectores privados.

Las estrategias de las que se valió la dirigencia para hacer frente a esta situación fueron: “a) buscar nuevas alianzas dentro del sindicato, b) refrendar su vínculo privilegiado con el presidente de la república, c) obtener mayores recursos presupuestales para mejorar sueldos y prestaciones, d) la articulación de un nuevo discurso que subrayaba la renovación del sindicato a partir de un mayor compromiso con la educación, e) evitar al máximo el enfrentamiento con otros

¹¹⁹ Loyo Aurora.,Op. cit. 39

grupos de la sociedad y f) una campaña en los medios para mejorar la imagen pública del sindicato.”¹²⁰

Sin embargo, este proceso no es posible de entender si no se toma en cuenta la presión ejercida por los grupos pertenecientes a la Coordinadora, que constituyó desde un principio un elemento dinamizador para flexibilizar al SNTE.

Manuel Bartlett, como secretario de la SEP, realizó un trabajo que es difícil de juzgar con objetividad ya que era simpatizante con las ideas del movimiento “Vanguardia Nacional”.¹²¹ De tal manera el SNTE como actor involucrado en las políticas educativas, se refiere al análisis de las acciones emprendidas por el secretario como que permitían afirmar que una de sus prioridades consistía en debilitar al SNTE. Las vías para lograrlo fueron principalmente dos: un proyecto agresivo de descentralización y la apertura del debate sobre educación a otros grupos sociales restándole capacidad de interlocución. En su confrontación con el sindicato, el secretario obtuvo el respaldo de grupos sociales y sectores de la opinión pública que consideraban que el SNTE era una de los más grandes o quizá el mayor obstáculo para el mejoramiento del sistema educativo nacional.

Un momento importante fue el de la presentación, en Monterrey, Nuevo León, del Programa de Modernización Educativa, 1989 – 1994. En ese acto que tuvo lugar el nueve de octubre de 1989, la secretaria general, Elba Esther Gordillo en su discurso se refirió a la llamada “Movilización Sindical para la Modernización del Sistema Educativo, como “el sentir social en torno a la modernización del sector”. Asimismo Elba Esther Gordillo, le presentó al presidente de la república, algunas propuestas y demandas que, se dice, surgieron a lo largo de la movilización sindical.¹²² Estas consisten en: 1) fortalecer el normalismo; 2) programa de adopción social de las escuelas; 3) consejos escolares de evaluación y 4) inversión educativa. Sin embargo era claro que el SNTE, con sus instrumentos tradicionales, difícilmente podía ir más allá. Seguramente fue la conciencia de esa debilidad de la

¹²⁰ Loyo Aurora. Op. cit. 40

¹²¹ *Ibidem*

¹²² Loyo Aurora. Op. cit. p. 42

organización lo que llevó a canalizar recursos para reuniones internacionales sobre temas educativos.

El primer logro de la Fundación SNTE fue un documento titulado “Modernizar la escuela primaria, siete acciones prioritarias”. Este documento es notable por varias razones. En primer lugar aparece como una propuesta de reforma del sindicato que posteriormente adquirirá mayor legitimidad , al ser incorporado dentro de los resolutivos por el II Congreso Nacional Extraordinario en febrero de 1992.¹²³ El lenguaje del documento es claro y comienza con una escueta declaración en que se reconoce la necesidad de efectuar cambios, básicamente un cambio enfocado en los planes, programas y materiales de la primaria debido a las necesidades de la modernización como por los errores de enfoque y las ausencias que existían en el curriculum.

Por último se avanzan ideas generales respecto a: a) programas prioritarios de mejoramiento de la calidad en campos específicos ; b) un programa nacional para la actualización y profesionalización de los maestros en servicio c) definición y puesta en marcha de los mecanismos de carrera magisterial; d) reforma de las instituciones de formación, e) programa de reformas a la organización y evaluación de las escuelas. Así se dio un fenómeno inédito en el SNTE: la renovación radical en las concepciones sobre la materia de trabajo de una organización tan grande y compleja en un lapso sumamente corto.

La propuesta educativa que a partir de ese momento enarbó el SNTE fue una propuesta avanzada , que conseguía proyectar una nueva imagen del sindicato y permitía tender redes y buscar soluciones conjuntas en diversas arenas de negociación; sin embargo, su eficacia hacia el interior de la organización fue muy limitada.

Cabe destacar que la salida de Manuel Bartlett de la SEP se ha interpretado de diversas maneras. Sin embargo por lo que al SNTE se refiere, el nivel de la confrontación con el secretario había ido en ascenso. Por otro lado el nuevo modelo

¹²³ *Ibíd*em

educativo y la prueba operativa eran severamente cuestionados por maestros y especialistas, las filtraciones en la prensa de un proyecto de descentralización, que desmembraría al SNTE, aumentaban el encono y las reformas parecían empantanadas. En ese contexto, se da una reorganización ministerial que implica la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y su titular, Ernesto Zedillo Ponce de León, economista perteneciente al llamado “grupo compacto”, es designado nuevo secretario de Educación.¹²⁴

El presidente Salinas de Gortari considero dar mayor impulso a la educación básica y presionó al SNTE para que aceptara la federalización. La disponibilidad de recursos permitió establecer paralelamente la llamada carrera magisterial y aumentos salariales importantes para los docentes. Situar un nuevo secretario en la SEP facilitaría las negociaciones, aún cuando éste no había tenido aún que adquirir compromisos con la burocracia tradicional de la SEP.

Ernesto Zedillo había sostenido contactos previos con el SNTE y la prensa había recogido extensamente su participación en un evento organizado por el sindicato. El nuevo secretario, de origen politécnico, de orientación laica y amigo muy cercano del presidente, estaba en mejores condiciones para establecer las relaciones directas, más francas y cordiales con la representación sindical. En ese momento, era ya muy claro para el sindicato que la descentralización no se podía detener y que era necesario entrar de lleno a la negociación de las condiciones.

Como ya se menciona el 18 de mayo de 1992 se firmó el llamado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), teniendo como testigo de honor al entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari. El elemento central del documento, suscrito por el secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, la secretaria general del SNTE, Elba Esther Gordillo, y los gobernadores de todos los estados de la república, traspassa a los gobiernos estatales la operación de los establecimientos de educación básica y normal que hasta entonces habían estado bajo el control del gobierno federal.

¹²⁴Loyo Aurora. Op.cit. 42

Es importante comprender que al sellar con su firma el Acuerdo, la Secretaria General, Elba Esther Gordillo adquiriría una responsabilidad histórica y por tanto, le era necesario presentar este acto como el resultado de una excelente negociación, en la cual había conseguido defender, de manera efectiva, los intereses de los agremiados. Cabe destacar que según la autoevaluación del CEN del SNTE, el acuerdo recoge en gran medida las de la organización sindical.

El desarrollo de los acontecimientos indica que, en realidad, si bien la buena relación con Ernesto Zedillo pudo haber facilitado la negociación, el electo central para explicar la mudanza residió en la lectura que los dirigentes sindicales hicieron de este relevo: la descentralización era inminente y tenía todo el apoyo del presidente de la república; por tanto, la postura más inteligente consistía en un intercambio político del cuál resultara finalmente el esquema menos dañino para el SNTE.

Además de que conviene considerar, en primer lugar, que “tanto en el ANMEB como en cada uno de los convenios firmados por el CEN del SNTE con los gobernadores, se precisa que las negociaciones de los comités seccionales del sindicato se ajusten a las orientaciones y asesoría que fije el CEN. En posconvenios de nivel estatal se añade que el CEN podrá revocar a los comités seccionales la facultad para administrar la relación laboral colectiva. También existe una cláusula que mantiene y aun acrecienta el poder económico del CEN. Se establece que el sindicato comunicará al gobierno de cada entidad federativa el porcentaje de salario de sus agremiados que, de acuerdo con los estatutos, éstos deben aportarle por concepto de cuotas. Así el gobierno estatal retendrá estas cuotas y las entregará al CEN del SNTE dentro de la quincena siguiente”¹²⁵.

Queda clara la voluntad política del gobierno de la república de preservar el carácter nacional del SNTE y el poder de su dirigencia nacional permite expresar los límites mismos del esquema de descentralización puesto en marcha. En la contraparte del sindicato, el gobierno federal se deshace de la operación de los establecimientos escolares, pero mantiene firmemente entre sus manos la

¹²⁵ Aurora Loyo, “Actores y tiempos políticos en la modernización educativa”. El Cotidiano, noviembre - diciembre de 1992, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad A.

normatividad del sistema, los planes y programas, la definición de los criterios de evaluación y, lo que es más importante, la capacidad de decisión respecto a la asignación de recursos presupuestales. De tal manera que una vez más, la estructura del SNTE y la del sistema educativo habrían de acoplarse: poder central que conserva capacidad de decisión y recursos; descentralización en la operación de los servicios.

3.4 EL SINDICATO NACIONAL DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE CARA A LOS PRINCIPALES AVANCES E INNOVACIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO.

Queda claro que la historia del SNTE, es un claro ejemplo del gran poderío que puede llegar a tener un sindicato esto no solo es debido a su gran número de afiliados sino también a que ha tenido poder en la toma de decisiones mas importantes del rubro educativo llegando así a obstaculizar el progreso de la educación trayendo como resultado un bajo nivel educativo. Es decir que hablar del SNTE, es posible hablar del sistema educativo mexicano siendo así que mientras este organismo siga poniendo obstáculos será imposible que el proceso de la descentralización educativa en México sea completado en un cien por ciento.

Como se ha visto casi nada ha cambiado desde que, en 1992, se firmara el ANMEB de igual manera pasó con el Plan Nacional de Educación 2000 – 2006, tal vez el único logro importante de este periodo fue que el gasto público en educación se incrementara de manera notable durante la ultima década. Sin embargo parece que esto solo ha servido para incrementar los salarios de los docentes.¹²⁶

De acuerdo a un reporte del Foro Económico Mundial en comparación con México, algunos países africanos como Ghana, Kenia, Uganda o Zimbabwe cuentan con un nivel de calidad superior en la educación que se imparte a los menores. Además en el año 2000 la UNESCO advirtió que los niños mexicanos

¹²⁶ Ricardo Raphael. Op. Cit. p. 320

reconocen las palabras pero no consiguen comprender coherentemente una narración, es decir, que comprenden fragmentariamente los textos que se les dan a leer. Algo similar ocurre con el tema de los números. Los estudiantes mexicanos son capaces de distinguir los signos, pero no poseen habilidades para resolver un problema simple de la vida cotidiana relacionado con las matemáticas.¹²⁷

Respecto a las condiciones en las que se encuentran los planteles educativos basta decir que un informe de octubre del año 2007 publicado por la SEP más del 80 por ciento de los planteles educativos en este país presentan condiciones físicas inconvenientes para atender a sus alumnos ya que dos de cada diez menores acuden a centros escolares que no cuentan con agua corriente. Tres de cada diez establecimientos no tienen luz eléctrica. Cuatro de cada diez niños reportan problemas de acceso para llegar a sus aulas. Cinco de cada diez colegios no cuentan con espacios donde alojar sus áreas administrativas. Seis de cada diez niños asisten a clases en instalaciones que no tienen drenaje. Siete de cada diez van a una escuela que no posee instalaciones deportivas. Ocho de cada diez planteles no están conectados a una línea telefónica. Nueve de cada diez colegios no tienen un fax. Nueve de cada diez centros académicos no poseen talleres ni laboratorios.¹²⁸

Se debe considerar que el papel de la líder vitalicia (que en un principio no iba a tener esa duración) es clave para poder entender el por qué el atraso del proceso de la descentralización educativa simplemente basta ver que el domingo 8 de julio del 2007, la profesora Elba Esther Gordillo alcanzó la cima como líder del magisterio mexicano.

En el congreso extraordinario del SNTE que fue celebrado en la ciudad de Rosarito California en este congreso se modificaron nuevamente sus estatutos (ya que estos se van cambiando de acuerdo a los intereses de la líder del gremio sindical y colaboradores y se ha hecho en varias ocasiones). Con el propósito de eliminar el límite de tiempo en la ocupación del cargo como presidente de ese sindicato. El evento se llevó a cabo en un clima hermético y protegido por guardias privados que garantizaron la seguridad del congreso. Los delegados del SNTE ahí

¹²⁷ Ricardo Raphael. Op. cit. p.319

¹²⁸ *Ibíd.*

congregados ratificarían por unanimidad a la profesora Elba Esther Gordillo Morales como “máxima autoridad del sindicato”¹²⁹ (poder que se le había otorgado desde su ingreso como líder sindical y que si bien por periodos cortos no estaba dirigiéndolo oficialmente lo hacía tras bambalinas , mientras la maestra ocupaba otros cargos en el gobierno o con la bancada del PRI) . También le extendieron de manera vitalicia la duración de su cargo. Por otro lado, le concedieron poderes amplios para crear un consejo consultivo que asumiría las funciones estatutarias originalmente otorgadas al comité ejecutivo nacional de ese sindicato. Cabe resaltar que también quedaron ratificados en su cargo de la misma manera el secretario general y los secretarios generales de sección del sindicato.

Lo señalado con anterioridad demuestra la capacidad de poderío de esta líder, además a logrado mediante la colaboración del sindicato participar en los procesos electorales del estado mexicano motivo por el cuál los más importantes partidos políticos del país apoyan en mucho las decisiones que se toman en el sindicato.

Todo esto lleva a deducir que es probable que el SNTE de seguir ejerciendo demasiado poder en las decisiones que toman las autoridades del Estado para poder planear la dirección del proceso de la descentralización de la educación en México , este siga incompleto y por lo tanto sus objetivos primordiales se vean cada vez más lejanos.

¹²⁹Ricardo Raphael. Op. cit. Págs. 316 y 317

CONCLUSIONES.

América latina y particularmente en México , la necesidad de implantar, un modelo de descentralización de la educación , obedece entre otras cosas, a los problemas que surgen por el centralismo, es decir a; 1) la multiplicación de líneas de autoridad y la insuficiente coordinación y duplicación de esfuerzos entre la federación, los estados y los municipios; 2) la distribución desigual de oportunidades educativas,3) el desempeño de funciones de autoridad percibida como un recurso de poder; 4) planes y programas, que no incorporan los problemas , las necesidades y valores de las culturas locales y regionales; 5) al hecho de que numerosas experiencias con características innovadoras (estatales o municipales y/o privadas) no han sido tomadas en cuenta. De igual manera tampoco se ha valorado la participación de los padres de familia y la comunidad local. El control educativo desde el nivel central principalmente se limita a la infraestructura y a la supervisión educativa pero sin que en paralelo se de una adecuada orientación y evaluación; Los organismos centrales se han constituido en conjunto de estructuras burocráticas, lentas e ineficientes. De tal manera que el centralismo educativo no es sino el reflejo de una administración pública altamente centralizada en todos los sectores.

En la experiencia internacional es posible observar que un grupo pequeño de países cuenta con sistemas tradicionalmente descentralizados (Reino Unido, EE.UU., Canadá y Alemania); la mayor parte de los países del mundo han empleado históricamente modelos centralizados (Francia, Italia, España, Portugal, Grecia, la mayor parte de los países de América Latina, países árabes, nuevas naciones africanas, China, Cuba, Vietnam, Corea del Norte, Unión Soviética); los países que buscan la regionalización, descentralización aun cuando tienen una tradición centralista; los más destacados son: Austria, Chile, Japón, Bélgica, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Argentina, Costa Rica, Brasil, Venezuela, Colombia, México y Perú ; estos países habían adoptado el sistema centralizado francés, siendo estos solo algunos ejemplos de un gran número de combinaciones posibles de la descentralización de la educación en el mundo.

Hacia mediados del siglo pasado , diversos organismos internacionales (como la UNESCO, BM, etc.) introdujeron en América latina el concepto de planeación educativa , como respuesta se desarrollaron en la región desde entonces , los primeros centros de investigación que realizaron investigaciones educacionales basadas en enfoques multidisciplinarios los cuáles ofrecieron un conjunto de “recetas” para poder tratar los problemas educativos en cada uno de los estados siendo así la recomendación de la implementación del proceso de la descentralización en sectores como la educación, esto para hacer menor la participación del Estado y evitar las crisis fiscales (como las que prevalecieron en los años ochenta y noventa) . Así que de acuerdo a esto se ha visto que organismos como la UNESCO y OEI se preocupan por la incorporación de los grupos marginados en los círculos de toma de decisiones y el BM parece favorecer la introducción de mecanismos de mercado a través de la descentralización. Se debe resaltar que dichas recomendaciones son muy tomadas en cuenta por los gobiernos de estados.

Los casos del proceso de descentralización de la educación en Chile y en Argentina, (tal como se ha visto con anterioridad), permiten comparar con un nivel de certeza mayor a los tipos de descentralización a los que ha llegado cada estado latinoamericano con sus particularidades y generalidades , estos casos al igual que en México se desarrollan como resultado de las reformas de Estado latinoamericanas en donde existe la incorporación de nuevos actores con capacidades de decisión e intervención en las políticas públicas y que con sus experiencias permiten ver tanto los avances como los retrocesos que se han llevado acabo en la materia. Por ejemplo: en Argentina Chile y México la definición de política educativa del país sigue siendo la función primordial de los Ministerios de Educación Nacionales (Chile y Argentina) y la Secretaría de Educación Pública (en México), en el caso de la gestión administrativa de la educación ha sido transferida a nivel local en Chile y en México y regional en Argentina ,en los tres países los Ministerios de Educación y en el caso de México la SEP se reservan la autoridad máxima en materia curricular, ejercida mediante la definición de los contenidos básicos por nivel.

En México no se observan mejoras en lo referente a la distribución de las oportunidades educativas (equidad), a la eficiencia de la administración pública, a los niveles de aprendizaje de los alumnos, ni a la participación de los actores de la comunidad local. Sin embargo si se puede observar que los avances que registran las entidades federativas en su misión de conformar sistemas estatales y fusionar los servicios son disparejos, ya que existen gobiernos que desean mantener el statu quo , además en varios de ellos la oposición de las secciones sindicales dificulta la acción que permita el éxito de la federalización educativa, de igual manera las diferencias que existen entre las distintas entidades federativas, radican en los diferentes sistemas de seguridad social que tampoco se pueden fusionar de inmediato y tal vez ni siquiera en el mediano plazo.

Los intereses políticos del SNTE y de cada una de las secciones de éste, distan mucho de los afanes del gobierno federal. De tal manera que el fusionarse estos dos actores significaría reducir el número de puestos sindicales y la posibilidad de promoción política, tanto en el interior del SNTE como en los partidos políticos y desde luego en la administración pública, así también sería posible disminuir el interés que tiene el CEN en mantener las negociaciones en el centro, para evitar que de esta manera se fraccione el SNTE y se formara un sindicato estatal independiente al SNTE (lo cuál tal vez permitiría mejorar las negociaciones con el gremio sindical y el gobierno federal con lo cuál evidentemente se lograría avanzar hacia el 100% de los objetivos fijados de la descentralización de la educación mexicana. Además es necesario terminar con una gran cantidad de vicios que entorpecen el proceso de la descentralización de la educación (como las cuotas que le son deducidas por el gobierno a todos los trabajadores del gremio docente y entregadas diligentemente a la cúpula del SNTE, así como también una serie de operaciones financieras montadas a través de fideicomisos , intereses bancarios , proyectos inmobiliarios y demás que el gobierno le otorga al liderazgo magisterial).

Queda claro que las necesidades sociales, las políticas del Estado y los intereses de los grupos económicos no han coincidido en un proceso de planeación y cambio congruente con un proyecto de nación común.

Dentro de este estudio es posible concluir que para que en el caso de México y de Latinoamérica se puedan concluir los procesos de la descentralización de la educación (y que fundamentalmente arrojen excelentes resultados en todos los ámbitos no solo en lo administrativo), y que se acomoden a cada experiencia del proceso es necesario tener en cuenta lo siguiente: mejorar la eficiencia de la administración (dada la pesadez de las burocracias centralizadas), aumentar la efectividad del sistema (por las fallas del sistema centralizado), aumentar la participación local, es decir ,entender que se descentraliza no para repartir el poder sino para mantener la eficacia central; o sea que la descentralización contribuye al fortalecimiento del Estado centralizado.

FUENTES DE CONSULTA:

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, Poder Ejecutivo Federal, 22 de Mayo de 1992. (Diario Oficial de la Federación)

Arnaut Alberto , “La federalización educativa en México”, CIDE-El Colegio de México, México, 1998.

Arnaut Alberto. “Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México”, 1887-1994, CIDE, México, 1996.

Artículo 3°. Constitucional y Ley General de Educación, México, SEP, 1993.

Avendaño Ramos, Eréndira. “Federalismo y financiamiento a la educación básica” Tesis. UNAM. Facultad de Economía, México. 2007.

Bases para el programa sectorial de Educación. Elaborado por la Coordinación del Área Educativa del equipo de transición del presidente Vicente Fox. 2000.

Bello ,M. E.: “Educación y globalización. Los discursos educativos en Ibero América”. Barcelona, Anthropos.2003.

Bertely Busquets, María “La educación indígena en el siglo XX en México” en Pablo Latapí (Coord.) Un siglo de Educación en México, México. FCE.1998.

Bray, M. Control of education: Issues and tensions in centralization and decentralization. En R. F. Arnove y C. A. Torres (Eds.), Comparative education: The dialectic of the global and local . Lanham, MD: Rosman & Littlefield.1999.

Burbules N.C y Torres C.A: “Globalization and Education”, Nueva York, Routledge.2000.

Burki, S. J., Perry, G. E., y Dillinger, W. “Beyond the center: Decentralizing the state” Washington, DC: Word Bank, Latin American and Caribbean Studies. 1999

Cardiel Reyes, Raúl. “El período de conciliación y consolidación”, en Fernando Solana et al. Historia de la Educación Pública en México, México, FCE. 1997.

Corvalán Ana María (comps). “Situación Educativa de América Latina y el Caribe (1980 – 2000)”. Publicado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe; UNESCO/Santiago de Chile.

Di Gropello Emanuela.. “Los modelos de descentralización en América Latina” Revista de la CEPAL No 68. 1999.

Edgar Robledo santiago, “Apuntes para la Historia de la FSTSE, 1983- 1970”, México, Ed. FSTSE, s/f, citado por Víctor Alejandro Espinosa Valle, Reforma del Estado y empleo público , INAP, México, 1993.

Espínola, Viola. “Descentralización del Sistema Educativo en Chile: Impacto en la gestión de las escuelas”, Ed. Grupo de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe. 1997.

Falleti, T. “Federalismo y descentralización educativa en Argentina: Consecuencias de la descentralización del gasto en un país federal” . En E. Calvo y J. M. Abad (Eds.), “El federalismo electoral argentino: Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina” . Buenos Aires: Eudeba. 2001

Filmus, Daniel. “La descentralización educativa en Argentina: Elementos para el análisis de un proceso abierto”. Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central; 1997; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Gómez Álvarez, D. “Educar en el federalismo: La política de descentralización educativa en México” Guadalajara: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente-Secretaría de Educación de Jalisco- Universidad de Guadalajara- Universidad de Colima. 2001.

Gordon Schaefer y Karl Wendell, “ La administración publica Mexicana Problemas Agrícolas e Industriales de México” , Vol. VII, num 2.

Hanson, M. “La descentralización educacional”. Santiago de Chile: Preal.1997

Kogan, M. “Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos”. En M. A. Pereyra, J. García Minués, J. A. Gómez y M. Beas (Comps.), “Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada” Barcelona: Pomares-Corredor.1996.

Latapí, Pablo “Un siglo de educación nacional: una sistematización”. en Pablo Latapí (Coord.) Un siglo de Educación en México, México, FCE. 1998.

Latapí, Pablo. “Perspectivas hacia el siglo XXI”,en Pablo Latapí (Coord.) Un siglo de Educación en México, México, FCE.1998

Loyo Aurora , “Actores y tiempos políticos en la modernización educativa”. El Cotidiano, _ noviembre – diciembre de 1992, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad A.

Loyo Aurora. “Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)” UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales /Plaza y Valdés Editores, México, 1999. /Colección: Coediciones.

Lundgren, U. P. "Formulación de la política educativa: Descentralización y evaluación". En M. A. Pereyra, J. García Minués, J. A. Gómez y M. Beas (Comps.), Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada . Barcelona: Pomares-Corredor.1996.

McGinn, Noel. "Decentralization of education in Latin America: Implications for planning". 1989. Harvard Institute for International Research. Cambridge, Mass. paper 4322.

Mancera, C. y Vega, L. "Oportunidades y retos del federalismo educativo: El camino recorrido 1992-2000". En Secretaría de Educación Pública, Memoria del quehacer educativo: 1995-2000 (Tomo I). México: Secretaría de Educación Pública.2000

Marsh, D. Comparing Policy Networks. Open University Press, Londres.1998

Marsh, D. y M. J. Smith. Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. Paper presented to ESRC Whitehall Programme seminar, University of Birmingham.1996.

Moctezuma Barragán Esteban , "La educación pública frente a las nuevas realidades", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Ornelas Carlos, "El federalismo difícil...", en Enrique Cabrero (coord.), Políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Ornelas, Carlos. "Apéndice A. Texto del Artículo Tercero Constitucional de 1917 a 1993". en El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo, México, CIDE-FCE-NAFIN.1995.

Ornelas, Carlos. "Del centralismo a la federalización de la educación", en El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo, México, CIDE-FCE- NAFIN. 1995.

Prawda, Juan. "Sistema Educativo Mexicano, ¿qué es?",en Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano, México, Ed, Grijalbo. 1987.

Raphael de la Madrid Ricardo Miguel, "Los socios de Elba Esther". Editorial planeta, México, 2007

Reproducción del documento en Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. Segundo Congreso Nacional de la Industria de la Transformación Memoria y documentos, EDIAPSA, México, 1953.

Schmelkes, Sylvia. "La educación Básica", en Pablo Latapí (Coord.) Un siglo de Educación en México, México, FCE.1998.

SEP. Perfil de la educación en México, México. 2000.

Stromquist, N. "Globalization, the I, and the other, en Current Sigues in Comparative Education" . 2002.

Susan Kaufman Purcell, "The Mexican profit sharing decision. Politics in an authoritarian regime", University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1975
Sylvia Maxfield Governing capital. "International Finance and Mexican politics", Cornell University Press, Ithaca, NY; 1990.

Tirado, Ricardo. " La cúpula empresarial en el debate educativo", en Aurora Loyo (Coord.) Los Actores sociales de la Educación, Plaza y México, Valdez-UNAM.1997.

Torres, R.M. b. Una década de "Educación para Todos": La tarea pendiente. Montevideo: FUM-TEP; Madrid: Editorial Popular; Caracas: Editorial Laboratorio Educativo; Buenos Aires: IPE UNESCO. 2000

Trejo, Guillermo (et al.). "Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma". Ed. Diana-Cidac. México, 1992.

Tussie, D. (comp.). "Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil". Buenos Aires: FLACSO/Temas Grupo Editorial. 2000 .

Tyack, D. y Cuban, L. "En busca de la utopía: Un siglo de reformas de las escuelas públicas". México: Fondo de Cultura Económica. 2001

Zogaib Achar, Elena. "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa", en Aurora Loyo (Coord.) Los Actores sociales de la Educación, México, Plaza y Valdez-UNAM.1997.

Zorrilla, M. "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas" Revista Electrónica de Investigación Educativa, 4 (2).2002.

Fuentes electrónicas:

www.cidac.org/educacion.html.

www.clad.org.ve

<http://cenamb.rect.ucv.ve/siamaz/dicciona/canaima/canaima2.htm>.

www.eluniversal.com.mx

www.iadb.org

<http://www.jalisco.gob.mx/srias/educacion/consulta/educar/16/16Gomez.html>

www.mcy.gov.ar

www.mineduc.cl

<http://www.oei.org.co/quipu/mexico/mex05.pdf>

<http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Descentralizacion_Educativa.pdf

www.sep.gob.mx

www.snte.org.mx

<http://www.unescomexico.org/educacion/index.htm>

www.unesco.cl

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147439s.pdf>

www.wbIn0018.wordbank.org

ANEXO 1

SIGLAS:

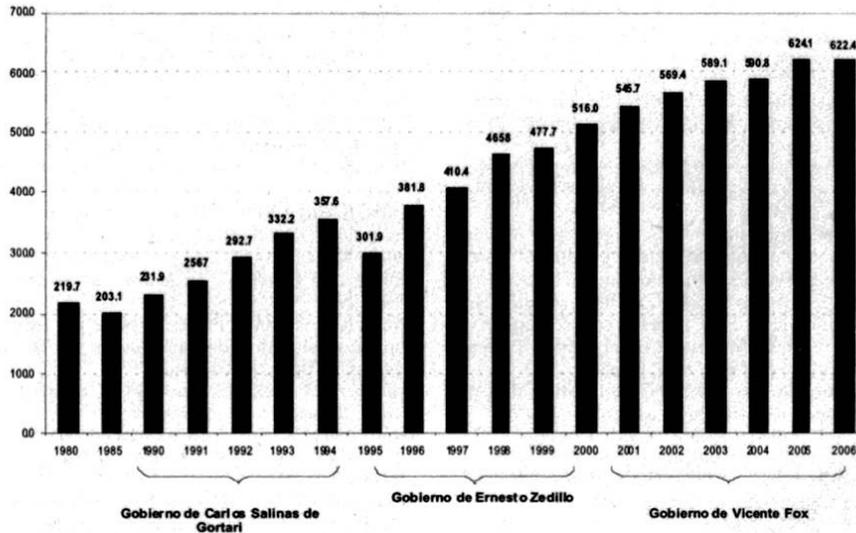
ABM	Asociación de Banqueros de México
AMIB	Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de Transformación
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CMHN	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
COPARMEX	Confederación Patronal de la Republica Mexicana Cultura
EPT	Educación para Todos
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
GATT	Acuerdo general sobre comercio y aranceles
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación Educativa
LGE	Ley General de Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAN	Partido Acción Nacional
PARE	Programa de Apoyo al Rezago Escolar

PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
SEM	Sistema Educativo Mexicano
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la y la cultura

ANEXO 2

Tabla 1 : Promedio aritmético simple en el sexenio. Para el cálculo se toma en cuenta sólo el período 2001 – 2006 , ya

GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN 1980-2006
(miles de millones de pesos a precios de 2006)



PERSONAL EDUCACIÓN BÁSICA

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Prom. sexenio Fox ¹	2007
Increm. dir. al salario	12%	10.5%	5.7%	5.5%	5%	4.3%	5.5%	6.1%	4.8%
Prestaciones	3%	2.5%	1.5%	1.5%	1%	1.5%	1.5%	1.6%	1.5%
Fortalec. al sueldo									0.7%
Incremento total	15%	13%	7.3%	7%	6%	5.8%	7%	7.7%	7%

que

Vicente Fox toma posesión como presidente el 1° de diciembre de 2000

NOTA IMPORTANTE: Para los fines de esta nota no se tomaron en cuenta los incrementos de la Compensación Provisional Compactable (CPC , CREADO EN 1997), ya que ésta sólo se entrega al personal de apoyo y asistencia a la educación del catálogo institucional de puestos de la SEP y no a los maestros en su conjunto.

Fuente: Boletín de la Comisión Negociadora SEP – SNTE, varios años, SEP, Citado por: Raphael de la Madrid Ricardo Miguel, Los socios de Elba Esther, editorial planeta, México, 2007 . p. 327